

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII
n. 5 – Allegati

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(GENTILONI SILVERI)

ALLEGATI

- ALLEGATO I – Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica
- ALLEGATO II – Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate
- ALLEGATO III – Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture
- ALLEGATO IV – Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra
- ALLEGATO V – Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome
- ALLEGATO VI – Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale
- ALLEGATO VII – Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip

Trasmesso alla Presidenza il 12 aprile 2017

NOTA: Il presente stampato include le correzioni comunicate alla Presidenza con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze in data 14 aprile 2017.

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

ALLEGATO I. Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica	<i>Pag.</i>	5
ALLEGATO II. Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate	»	61
ALLEGATO III. Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture	»	119
ALLEGATO IV. Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	»	255
ALLEGATO V. Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome	»	277
ALLEGATO VI. Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale	»	285
ALLEGATO VII. Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip	»	301

PAGINA BIANCA

Allegato I
Rapporto sullo stato di attuazione
della riforma della contabilità
e finanza pubblica

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 196/2009, "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza, un rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, evidenziando, in particolare, le attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche e il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 15/2009 e del relativo decreto legislativo 150/2009 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si dà conto, inoltre, dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni, degli altri enti territoriali e degli enti pubblici non territoriali.

Il presente rapporto riguarda gli atti e le azioni attuate nel corso dell'anno 2016 e nei primi due mesi del 2017.

Rispetto alle precedenti versioni la struttura del documento è stata parzialmente rivista per tener conto delle modifiche introdotte alla legge di contabilità e finanza pubblica con i decreti legislativi 90/2016 (attuativo della delega prevista all'articolo 40 della legge 196/2009) e 93/2016 attuativo della delega prevista all'articolo 42 della legge 196/2009 del 2016 e con la legge 163/2016 (attuativa dell'articolo 15 della legge 243/2012).

Il primo capitolo del rapporto illustra le attività per il completamento della delega sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici).

Il secondo capitolo riguarda gli adempimenti svolti per lo sviluppo e l'implementazione della banca dati unitaria e rendiconta le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

Il terzo capitolo descrive il completamento delle deleghe per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30), la revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40) e per il riordino della gestione del bilancio e il potenziamento della funzione di cassa (articolo 42). Infine, presenta le novità in materia di contenuto della legge di bilancio e revisione del calendario del ciclo di programmazione economico-finanziaria recate dalla legge 163/2016.

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	LA DELEGA PER L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	11
I.1	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato	11
I.2	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali	12
I.2.1	Premessa.....	12
I.2.2	L'attività svolta dagli Enti territoriali.....	13
I.2.3	L'adeguamento del quadro normativo.....	15
I.2.4	L'attività della Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Arconet)	18
I.2.5	L'attività di verifica e controllo dei bilanci delle Regioni.....	19
I.3	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali	20
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	27
II.1	La Banca Dati unitaria (BDAP)	27
II.2	Il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione (SNM) e la banca dati unitaria.....	30
II.3	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze	33
II.4	La definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato.....	34
II.5	Gli adempimenti di cui all'articolo 48 della legge 196/2009	35
III.	L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE (ARTICOLI 30, 40 E 42 DELLA LEGGE 196/2009) E IL NUOVO CONTENUTO DEL BILANCIO DELLO STATO	37
III.1	La delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30).....	37
III.2	La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40).....	38
III.2.1	L'introduzione delle azioni	41
III.2.2	L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria.....	44
III.2.3	La stabilizzazione di entrate di scopo finalizzate per legge.....	45
III.2.4	L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato	48
III.2.5	Il superamento delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria.....	49

III.3	La delega per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42).....	51
III.3.1	La revisione del concetto di impegno e di accertamento contabile.....	52
III.3.2	La revisione della disciplina dei residui	54
III.4	Il contenuto del disegno di legge del bilancio dello Stato e l'unificazione del DDL bilancio e del DDL stabilità.....	55
III.4.1	La revisione del ciclo di bilancio e della programmazione finanziaria.....	58

INDICE TABELLE

Tabella I.2-1 Comuni: andamento dei residui passivi (milioni di euro)	16
Tabella I.2-2 Comuni: andamento dei residui attivi (milioni di euro).....	16
Tabella I.2-3 Province: andamento dei residui passivi (milioni di euro).....	17
Tabella I.2-4 Province: andamento dei residui attivi (milioni di euro)	17

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.2-1 Le fasi del processo	45
---	----

I. LA DELEGA PER L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

I.1 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL PIANO DEI CONTI INTEGRATO

Nel corso del 2016 è proseguito il processo di armonizzazione contabile degli Enti pubblici con l'entrata a regime di un piano dei conti unico per tutti gli Enti in contabilità finanziaria (escluse le Amministrazioni centrali dello Stato che lo adotteranno previa sperimentazione)¹. L'adozione di un comune schema classificatorio, coerente e immediatamente raccordabile con il Sistema Europeo dei Conti (Sec 2010), è finalizzata a migliorare il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici. L'applicazione di tale strumento riguarda in primo luogo le Amministrazioni Pubbliche della lista ISTAT (lista S13), ma interessa anche Amministrazioni non comprese in tale lista e ricadenti nella disciplina di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001.

Gli Enti appartenenti alla lista ISTAT delle Amministrazioni Pubbliche che hanno adottato tale strumento sono circa 9.000, mentre quelli che non lo adottano - perché in regime esclusivo di contabilità civilistica o perché appartenenti alle Amministrazioni centrali dello Stato - sono circa 1.000. Del primo gruppo, sempre con riferimento alla lista ISTAT, fanno parte tutti gli Enti territoriali in contabilità finanziaria (le Regioni, le Province, i Comuni, le Unioni di Comuni, ecc.) nonché i loro Enti e Organismi strumentali, gli Enti nazionali di previdenza e assistenza, le Agenzie regionali sanitarie e circa 150 Enti dell'Amministrazione centrale diversi dallo Stato, tra cui gli Enti di regolazione dell'attività economica, gli Enti produttori di servizi economici e gli Enti e le Istituzioni di ricerca. Del secondo gruppo fanno parte gli Enti del comparto Sanità (circa 250, escluse le Agenzie regionali sanitarie), le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), alcune Fondazioni lirico-sinfoniche, i Teatri stabili a iniziativa pubblica, le Università e gli Istituti di istruzione universitaria pubblici, i Consorzi interuniversitari di ricerca, i Consorzi e gli Enti gestori di parchi e aree naturali protette e le Federazioni sportive.

Dal primo gennaio 2017 anche i codici della rilevazione SIOPE con riferimento ai dati di incassi e pagamenti si sono uniformati ai codici del piano dei conti, costituendo anche per gli Enti non obbligati alla tenuta di questo ultimo (ad esempio le ASL), un riferimento essenziale per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio o per la definizione degli allegati tassonomici. Inoltre, per gli enti che non hanno adottato né il piano dei conti né le nuove codifiche SIOPE (ad esempio le CCIAA), il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici sono salvaguardati

¹ Il piano dei conti integrato consente il raccordo dei dati contabili con la classificazione SEC, facilitando così la costruzione dei dati di contabilità nazionale e il colloquio con l'Unione Europea. Si compone di tre moduli: uno finanziario (con i conti che servono per classificare i movimenti di entrata e di uscita registrati secondo le logiche della contabilità c.d. "camerale"), uno economico (con i conti per accogliere i proventi/ricavi e i costi/oneri registrati nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale e che trovano rappresentazione nel conto economico) e uno patrimoniale (con i conti per registrare attività e passività che sono rappresentate nello Stato patrimoniale).

dall'obbligo di predisporre un conto consuntivo di cassa che rispecchia la classificazione del terzo livello del piano dei conti, redatto secondo il prospetto di cui all'allegato 3 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2013 (tassonomia).

Pertanto, con l'allineamento degli schemi e delle articolazioni contabili previste dai richiamati prospetti e con l'adozione di un sistema omogeneo di codifiche, può dirsi realizzata la previsione normativa che stabilisce l'adozione di "criteri di classificazione uniformi su tutto il territorio nazionale".

L'attuale versione del piano dei conti recepisce gli aggiornamenti riguardanti gli Enti territoriali a seguito delle attività svolte nella Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Commissione Arconet) relativamente alle modifiche del decreto legislativo 118/2011 (si veda il paragrafo I.2.4), nonché le attività relative all'armonizzazione contabile degli Enti non territoriali (si veda paragrafo I.3).

Il primo aggiornamento è stato introdotto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 febbraio 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 31 marzo 2016, Supplemento Ordinario n.7 e sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato. Il secondo aggiornamento è stato effettuato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 marzo 2017.

I.2 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI TERRITORIALI

I.2.1 Premessa

Il processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali è stato definito dal decreto legislativo 118/2011, emanato in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, e tenendo in considerazione le disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009).

L'ambito di applicazione del decreto legislativo 118/2011 è costituito dalle Regioni a statuto ordinario, dagli Enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni e Consorzi di enti locali) e dai loro enti e organismi strumentali, con specifica disciplina per gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Per tali enti, l'entrata in vigore della riforma, a decorrere dal 1° gennaio 2015, è stata preceduta da una sperimentazione triennale, avviata a decorrere dal 1° gennaio 2012, che ha consentito l'emanazione del decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, correttivo e integrativo del decreto legislativo 118/2011.

In considerazione della complessità e dell'ampiezza della riforma, destinata a cambiare radicalmente la gestione degli Enti territoriali, il decreto legislativo 118/2011 ha previsto un'applicazione graduale dei nuovi principi e istituti, consentendo agli enti di distribuire in più esercizi l'attività di adeguamento alla

riforma e di limitare nei primi esercizi gli accantonamenti in bilancio riguardanti i crediti di dubbia esigibilità².

I.2.2 L'attività svolta dagli Enti territoriali

Il 2016 rappresenta il primo esercizio di applicazione completa della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011.

In particolare, nel 2016 gli Enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria hanno adottato:

- gli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi, previsti dagli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo 118/2011, che dal 2016 assumono valore a tutti gli effetti giuridici. Pertanto, con riferimento a tale esercizio, è stato realizzato l'obiettivo di rendere omogenei, aggregabili e consolidabili i bilanci di previsione e i rendiconti di tutti gli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali in contabilità finanziaria;
- la codifica della transazione elementare su ogni atto gestionale;
- il piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del decreto legislativo 118/2011;
- i principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Pertanto, il rendiconto relativo all'esercizio 2016 e successivi comprende il conto economico e lo stato patrimoniale;
- dei principi contabili applicati concernenti il bilancio consolidato, al fine di consentire, nel 2017, l'elaborazione del bilancio consolidato concernente l'esercizio 2016.

Invece, agli enti strumentali degli Enti territoriali che adottano solo la contabilità economico patrimoniale³, nel 2016 non sono stati richiesti adempimenti aggiuntivi rispetto all'esercizio precedente, in quanto dal 2015 applicano integralmente la riforma⁴.

L'adozione della contabilità economico patrimoniale da parte di tutti gli enti territoriali⁵ rappresenta una tappa fondamentale nel processo di armonizzazione

² Il decreto legislativo 118/2011 ha consentito agli enti la facoltà di rinviare al 2016 gli adempimenti riguardanti la contabilità economico patrimoniale, il piano dei conti e il bilancio consolidato.

³ Tra gli enti strumentali in contabilità economico patrimoniale sono comprese le aziende municipalizzate e le fondazioni che rispondono ai requisiti di cui all'articolo 11-ter del decreto legislativo n. 118 del 2011, mentre le società controllate e partecipate non sono enti strumentali e sono interessate dalla riforma contabile esclusivamente ai fini dell'elaborazione del bilancio consolidato.

⁴ Gli enti strumentali degli enti territoriali che adottano la contabilità economico patrimoniale sono tenuti alla redazione:

- del budget economico;
- del rendiconto di cassa, ai sensi dell'articolo 2428, comma 2, del codice civile;
- del prospetto della tassonomia, se sono già soggetti alla rilevazione SIOPE.

⁵ L'articolo 232, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 (TUEL) prevede che "Gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale fino all'esercizio 2017". Conseguentemente, l'articolo 233-bis, comma 3, del TUEL prevede "Gli enti locali

contabile, non solo in quanto potenzia significativamente gli strumenti informativi e di valutazione a disposizione degli enti, ma anche in quanto costituisce attuazione della direttiva 2011/85/UE, con riferimento all'implementazione di un sistema *accrual*.

Il decreto legislativo 118/2011 prevede l'adozione di un sistema di contabilità integrata che, grazie al "piano dei conti integrato", garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico-patrimoniale e consente di rappresentare i collegamenti delle scritture e dei risultati dei due sistemi contabili, finanziario ed economico-patrimoniale.

Particolare rilevanza, nel processo di armonizzazione contabile, assume l'adozione del decreto legislativo 118/2011 da parte di tutte le Autonomie speciali e dei loro enti e organismi strumentali nel corso del 2016⁶.

Le regioni Sicilia e Sardegna e gli enti del loro territorio hanno adottato la riforma dal 1° gennaio 2015 con le tempistiche previste per le Regioni a statuto ordinario, mentre le altre Autonomie speciali hanno recepito la riforma contabile a decorrere dal 1° gennaio 2016. Pertanto, nel corso del 2016 le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del loro territorio hanno applicato la nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui e rinviato l'adozione del piano dei conti integrato, dei principi contabili applicati concernenti la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato.

I.2.3 L'adeguamento del quadro normativo

L'entrata in vigore del decreto legislativo 118/2011 ha reso possibile, nel corso del 2016, la revisione e la semplificazione della disciplina del pareggio degli enti territoriali prevista dalla legge 243/2012⁷.

La relazione al disegno di legge di modifica della legge 243/2012 evidenzia che, *"con l'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, l'obbligo di approvare un bilancio di previsione, che garantisca l'equilibrio di parte corrente, compreso l'ammortamento dei prestiti, è stato esteso a tutti gli enti territoriali (articolo 162, comma 6, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e articolo 40 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011), così come è stato previsto l'equilibrio di cassa. Inoltre, il nuovo saldo, basato sulla competenza finanziaria*

con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non predisporre il bilancio consolidato fino all'esercizio 2017".

⁶ Anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2012, l'articolo 79 del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, prevede che *"La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*

⁶ La riforma della disciplina del pareggio degli enti territoriali è stata prevista dalla legge 12 agosto 2016, n. 164.

⁷ La riforma della disciplina del pareggio degli enti territoriali è stata prevista dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 concernente *"Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali"*.

potenziata introdotta dalla riforma della contabilità, appare il più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale”.

L'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali è rappresentato, pertanto, da un saldo unico, non negativo, in termini di competenza finanziaria, tra le entrate finali e le spese finali, in sostituzione dei precedenti quattro saldi, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Nel corso del 2016 sono stati compiuti ulteriori interventi di adeguamento del quadro normativo di riferimento, quali:

- il decreto 29 aprile 2016 di modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi, che sono stati adeguati agli schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 118/2011;
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2016, concernente le modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali alla banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP);
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 9 giugno 2016, concernente l'adeguamento della codifica SIOPE degli enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali al piano di conti di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 118/2011;
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'Interno del 19 dicembre 2016, concernente il monitoraggio del maggiore disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui.

Il decreto ministeriale 12 maggio 2016, concernente le modalità di trasmissione dei bilanci degli Enti territoriali alla BDAP rappresenta il completamento logico del processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali, attraverso la realizzazione dell'obiettivo di acquisire, aggregare e consolidare bilanci omogenei, al fine di assicurare un più efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Per semplificare gli adempimenti a carico degli Enti territoriali, il decreto prevede che l'invio dei dati alla BDAP assolve anche all'obbligo di trasmissione telematica alla Corte dei conti dei rendiconti degli Enti locali, previsto dall'articolo 227, comma 6, del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico degli Enti locali).

Anche il decreto ministeriale 9 giugno 2016 rappresenta un importante intervento di semplificazione, in quanto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, estende alla rilevazione SIOPE il sistema di codifica già previsto per il modulo finanziario del piano dei conti integrato. Inoltre, il decreto estende la rilevazione SIOPE a tutti gli enti e organismi in contabilità finanziaria, soggetti al decreto legislativo 118/2011, favorendo, unitamente al decreto ministeriale 12 maggio 2016, un'attività di individuazione e classificazione degli enti e degli organismi strumentali degli enti territoriali.

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'Interno del 19 dicembre 2016, in attuazione dell'articolo 3, comma 15, del decreto legislativo 118/2011, definisce le modalità di monitoraggio dell'attività di

riaccertamento straordinario dei residui, al fine di quantificare il disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario.

In attesa dei risultati di tale monitoraggio, gli effetti sui residui derivanti dal riaccertamento straordinario e dall'applicazione della nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, cd. potenziata, sono evidenziati dai certificati di rendiconto degli enti locali, di seguito sintetizzati.

TABELLA I.2-1 COMUNI: ANDAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI (MILIONI DI EURO)

	SPESE CORRENTI		SPESE IN CONTO CAPITALE		SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	24.086		57.630		894	
2010	25.195	4,6	56.199	-2,5	901	0,8
2011	26.303	4,4	53.007	-5,7	1.204	33,6
2012	27.491	4,5	45.330	-14,5	1.089	-9,6
2013	27.303	-0,7	40.873	-9,8	4.018	269,0
2014	23.799	-12,8	36.430	-10,9	6.110	52,1
2015*	18.626	-21,7	11.979	-67,1	2.191	-64,1

* Dato calcolato su 7.654 comuni

TABELLA I.2-2 COMUNI: ANDAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI (MILIONI DI EURO)

	ENTRATE CORRENTI		ENTRATE IN CONTO CAPITALE		ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	33.167		29.854		11.097	
2010	34.241	3,2	29.001	-2,9	10.713	-3,5
2011	35.102	2,5	28.044	-3,3	8.886	-17,1
2012	35.679	1,6	25.800	-8,0	6.427	-27,7
2013	38.208	7,1	25.351	-1,7	5.016	-22,0
2014	39.950	4,6	23.979	-5,4	4.547	-9,4
2015*	42.252	5,8	12.851	-46,4	3.518	-22,6

* Dato calcolato su 7.654 comuni

TABELLA I.2-3 PROVINCE: ANDAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI (MILIONI DI EURO)

	SPESE CORRENTI		SPESE IN CONTO CAPITALE		SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	5.946		13.978		35	
2010	6.210	4,4	13.998	0,1	37	5,7
2011	5.882	-5,3	13.010	-7,1	47	27,0
2012	5.355	-9,0	10.673	-18,0	97	106,4
2013	4.753	-11,2	9.085	-14,9	129	33,0
2014	3.631	-23,6	6.733	-25,9	126	-2,3
2015*	3.053	-15,9	1.497	-77,8	77	-38,9

* Dato calcolato su 99 enti

TABELLA I.2-4 PROVINCE: ANDAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI (MILIONI DI EURO)

	ENTRATE CORRENTI		ENTRATE IN CONTO CAPITALE		ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	7.139		7.038		2.428	
2010	7.457	4,5	7.175	1,9	2.311	-4,8
2011	7.080	-5,1	6.755	-5,9	1.916	-17,1
2012	7.362	4,0	6.036	-10,6	1.421	-25,8
2013	6.205	-15,7	5.436	-9,9	1.070	-24,7
2014	5.472	-11,8	4.557	-16,2	980	-8,4
2015*	4.422	-19,2	2.305	-49,4	576	-41,2

* Dato calcolato su 99 enti

Risulta evidente come il riaccertamento straordinario e l'applicazione del nuovo principio di competenza finanziaria potenziata abbiano determinato una significativa riduzione dei residui, attraverso l'eliminazione:

- dei residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito;
- dei residui attivi che non corrispondono a crediti esigibili. Tale attività ha portato alla reimputazione dei cosiddetti crediti futuri agli esercizi di competenza;
- dei residui passivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche, al fine di evitare, nel futuro, il ripresentarsi di situazioni di incertezza in sede di valutazione delle partite debitorie e il ripetersi di iniziative eccezionali per la loro sistemazione, quali la concessione di anticipazioni di liquidità da parte dello Stato per il pagamento dei debiti pregressi. I debiti potenziali eliminati dai residui passivi sono ora rappresentati tra i fondi rischi e i fondi spese future;
- dei residui passivi che non corrispondono a debiti esigibili, reimputati agli esercizi di competenza.

1.2.4 L'attività della Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Arconet)

Nel 2016 la Commissione Arconet⁸ ha proseguito la propria attività di accompagnamento ed affinamento della riforma contabile, diretta a garantire nel tempo l'adeguamento del decreto legislativo 118/2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici, grazie alla possibilità di aggiornare, in via amministrativa, gli schemi di bilancio, i principi contabili, il piano dei conti integrato e gli altri allegati al decreto legislativo 118/2011.

Nel corso del suo secondo anno di attività, la Commissione Arconet si è riunita 17 volte per:

- inserire tra gli allegati al bilancio di previsione, il prospetto di verifica dei vincoli di finanza pubblica previsto dall'articolo 1, comma 711, della legge di stabilità 2016 (legge 208/2015) per adeguarlo alla nuova disciplina del pareggio di bilancio prevista dalla legge di bilancio dello Stato per il 2017 (legge 232/2016);
- aggiornare il principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/2011), per definire il principio contabile applicato concernente l'accertamento dell'addizionale comunale all'IRPEF, per precisare le modalità di accertamento delle entrate attraverso gli avvisi di accertamento delle entrate tributarie, e quelle di registrazione dei contributi comunitari;
- integrare il principio contabile applicato della programmazione (allegato n. 4/1 al decreto legislativo 118/2011), per definire le modalità di rappresentazione del disavanzo di amministrazione nella nota integrativa, in attuazione dell'articolo 4, comma 6, del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del

⁸ La "Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali", cd. Commissione Arconet, è prevista dall'articolo 3-bis del decreto legislativo 118/2011, ed è disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 dicembre 2014, consultabile sul sito della Ragioneria generale dello Stato nella sezione dedicata all'armonizzazione contabile degli enti territoriali. I 23 componenti della Commissione, ed i relativi supplenti, nominati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su designazione delle Amministrazioni rappresentate, sono così suddivisi:

- n. 5 rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, uno dei quali con funzioni di presidente;
- n. 1 rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali;
- n. 3 rappresentanti del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
- n. 1 rappresentante della Corte dei conti;
- n. 2 rappresentanti dell'ISTAT;
- n. 3 rappresentanti delle Regioni, designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali;
- n. 1 rappresentante delle province, designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI);
- n. 2 rappresentanti dei comuni, designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- n. 1 rappresentante dell'Organismo italiano di contabilità;
- n. 2 rappresentanti del Consiglio nazionale di dottori commercialisti e degli esperti contabili;
- n. 1 rappresentante dell'Associazione bancaria italiana (ABI);
- n. 1 rappresentante dell'Assosoftware.

2 aprile 2015, concernente i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015;

- adeguare il piano dei conti degli enti territoriali (allegato n. 6 al decreto legislativo 118/2011) a:
 - le modifiche del piano dei conti delle Amministrazioni pubbliche previste dal decreto ministeriale 22 febbraio 2016;
 - all'articolo 1, commi 692 e seguenti, della legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), concernenti la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto legge 35/2013.
- modificare alcuni allegati dello schema di bilancio e dello schema di rendiconto (allegati 9 e 10 al decreto legislativo 118 /2011), per rispondere alle esigenze di acquisizione dei bilanci nella BDAP, attraverso l'eliminazione da tali documenti contabili degli elementi di discrezionalità che ne impedirebbero il trattamento informatico.

A tal fine, nel corso del 2016 la Commissione ha predisposto il testo di due schemi di decreto concernenti l'aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 118/2011, recepiti con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 30 marzo 2016 e del 4 agosto 2016.

I resoconti di tutte le riunioni della Commissione Arconet sono pubblicati sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato in un apposita area dedicata.

I.2.5 L'attività di verifica e controllo dei bilanci delle Regioni

Per le Regioni, storicamente dotate di autonomi sistemi contabili, l'entrata in vigore del decreto legislativo 118/2011 ha assunto una rilevanza particolare. Per la prima volta, anche tali enti hanno un ordinamento contabile unico, definito dal titolo III del decreto legislativo 118/2011 (articoli 36-74), omogeneo a quello previsto per gli Enti locali e per i loro enti strumentali. Gli effetti della riforma sul "sistema Regioni" sono da correlare alla novella costituzionale che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, comma secondo, della Costituzione, modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge costituzionale 1/2012) e sono evidenziati dalla sentenza n. 184/2016, con la quale la Corte costituzionale ha delimitato i confini della potestà legislativa regionale in materia di contabilità, segnalando che *"esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (sentenza n. 303 del 2003) e, pertanto, possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. In questa area di confini di complessa identificazione si colloca la l. regionale impugnata che, in un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella omogeneizzazione di dette prerogative attraverso modalità di espressione contabile le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali."*

Pertanto, la Corte riconosce la potestà legislativa regionale in materia di contabilità, sottolineando che la stessa trova un limite nelle disposizioni legislative statali e che le censure da parte dello Stato alle leggi regionali in materia di contabilità *"debbono essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una*

concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel decreto legislativo n. 118/2011”.

Al fine di garantire la piena attuazione degli obiettivi della riforma, nel 2016 il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha proseguito l’attività, avviata nel 2015, di verifica e riscontro del rispetto del decreto legislativo 118/2011 da parte delle leggi regionali in materia di contabilità, realizzata attraverso:

- segnalazioni, dei casi di non corretta applicazione del decreto legislativo n. 118 del 2011, con l’invito alle Regioni ad assumere le iniziative necessarie ad eliminare gli errori e ad evitarli nel futuro;
- proposte di impugnativa costituzionale delle leggi regionali in materia di contabilità, nei casi di gravi violazioni del decreto legislativo 118/2011, a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici.

Nel corso del 2016, la Corte Costituzionale si è espressa anche con le sentenze n.107, e n. 279 cui deve aggiungersi la sentenza n. 6 del 2017, riguardanti sia le regioni a statuto ordinario sia le regioni a statuto speciale, che hanno riconosciuto che *“il sistema contabile regionale - indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell’ente - non è stato totalmente sottratto ad un’autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l’autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell’ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati”*⁹.

Fermo restando le specifiche motivazioni di impugnativa, tali sentenze attribuiscono all’armonizzazione dei sistemi contabili, di cui al decreto legislativo 118/2011, una *“fisionomia più ampia e rigorosa”* che si compenetra nella legislazione ordinaria sia con finalità di coordinamento della finanza pubblica sia a tutela degli equilibri di bilancio, contribuendo ad evitare pregiudizi sia alla finanza pubblica individuale che allargata.

Le sentenze pertanto riconoscono esplicitamente che il rigoroso rispetto del decreto legislativo 118/2011, e in particolare degli istituti tecnici individuati dall’armonizzazione, garantisce, autonomamente e in via strumentale, il rispetto dell’articolo 81 della Costituzione.

I.3 L’ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI NON TERRITORIALI

L’armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle statali, con esclusione delle Regioni, degli Enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è disciplinata dal decreto legislativo 91/2011¹⁰. Tale decreto prevedeva¹¹, tra l’altro, l’adozione di un apposito

⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016.

¹⁰ Si tratta del decreto legislativo in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili emanato in attuazione dell’articolo 2 della legge 196/2009.

Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 97/2003.

Nel corso del 2016 lo schema di Regolamento previsto è stato oggetto di alcune necessarie revisioni, in particolare, per effetto del decreto legislativo 50/2016¹². Ciò ha comportato ovviamente un rallentamento del suo iter approvativo. Tenuto conto dell'importanza che riveste tale provvedimento per le Amministrazioni Pubbliche interessate, già nel mese di giugno 2016, dopo i necessari adeguamenti, detto schema è stato prontamente trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di riavvianne l'iter approvativo¹³.

Sempre con riferimento al processo di armonizzazione degli enti contemplati dal decreto legislativo 91/2011 è utile far presente che nel corso del 2016 è proseguita l'attività tesa a dare anche attuazione alle previsioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c) del medesimo decreto che prevedono l'adozione di un regolamento concernente l'elaborazione dei principi contabili riguardanti i comuni criteri di contabilizzazione. In particolare, sono in corso di completamento sia il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, sia il principio contabile applicato concernente la competenza economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria. L'adozione di tale regolamento necessariamente presuppone il perfezionamento dell'iter approvativo del regolamento di contabilità degli enti pubblici di cui sopra dal momento che dovrà recare norme di carattere integrativo ed interpretativo dello stesso.

E' stato, inoltre, costituito un gruppo di lavoro con il compito di predisporre lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 196/2009, con cui saranno definiti gli schemi, i tempi e le modalità di acquisizione dei dati contabili e gestionali delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 196/2009, con esclusione degli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali.

In ordine alla sperimentazione prevista dall'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011, finalizzata a valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico - patrimoniale, si ricorda che già in data 1 ottobre 2013 era stato emanato un apposito decreto del Ministro

¹¹ Articolo 4, comma 3, lettera b).

¹² Decreto recante "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.91 del 19 aprile 2016 - Supplemento Ordinario n. 10).

¹³ Si precisa che nelle more dell'adozione del Regolamento di aggiornamento degli schemi di bilancio di cui al DPR 97/2003 gli Enti non territoriali tenuti all'adozione del piano dei conti hanno utilizzato la tabella di correlazione tra le voci del medesimo piano e i vecchi schemi di bilancio, seguendo le indicazioni contenute nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 27 del 25 settembre 2015.

dell'economia e delle finanze. Tuttavia, per effetto di alcune proroghe, detta attività si è concretamente avviata a partire dall'esercizio 2015.

Le Pubbliche Amministrazioni, in contabilità finanziaria, che sono state coinvolte nella sperimentazione, sono: l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF); l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari (AGENAS); l'Autorità portuale di Ancona; la Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE).

Sulla base delle istruzioni che sono state appositamente fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, gli enti coinvolti nella sperimentazione hanno posto in essere i seguenti adempimenti:

- redazione del bilancio di previsione sperimentale annuale 2015 e pluriennale 2015-2017, secondo gli schemi ed i principi contabili contenuti nel decreto ministeriale;
- sottoposizione all'organo di controllo e all'organo di vertice per l'approvazione e la valutazione in merito allo svolgimento della sperimentazione, sia dei documenti in formulazione sperimentale che dei bilanci redatti secondo la normativa previgente;
- espletamento delle procedure propedeutiche all'applicazione del principio della competenza finanziaria (allegato 1 al decreto ministeriale) e del principio contabile applicato della competenza finanziaria (allegato 2 al decreto ministeriale), dopo l'approvazione del rendiconto generale 2014;
- riaccertamento straordinario dei residui (articolo 7);
- appostamento dei valori riaccertati nel fondo pluriennale vincolato (articolo 4, comma 2);
- appostamento dei valori riaccertati nel fondo svalutazione crediti (articolo 7, comma 1, lettera e).

L'attività di sperimentazione ha necessariamente richiesto agli enti partecipanti anche l'adeguamento delle procedure amministrative e contabili, l'aggiornamento del sistema informativo-contabile e la formazione del personale coinvolto.

Sulla base degli esiti del primo periodo di sperimentazione e delle segnalazioni pervenute dalle Amministrazioni Pubbliche coinvolte, il citato gruppo di lavoro ha predisposto, in attuazione dell'articolo 9, comma 2 del decreto 1° marzo 2013, uno schema di determina, al fine di aggiornare i principi e gli schemi di bilancio disciplinati dal medesimo decreto ministeriale. Tale determina è stata definitivamente adottata dal Ragioniere generale dello Stato in data 20 dicembre 2016.

Con tale determina, infatti, si è provveduto a modificare il principio contabile in sperimentazione, in considerazione del fatto che le Amministrazioni Pubbliche partecipanti alla sperimentazione si finanziano prevalentemente attraverso trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato o da altri enti, e di norma presentano una situazione dei crediti in sofferenza alquanto limitata. Per questo motivo si è consentito al singolo ente la possibilità di escludere i crediti da trasferimenti provenienti dallo Stato o da altre Amministrazioni Pubbliche dall'ammontare dei crediti sul quale determinare la quota di stanziamento da accantonare al fondo svalutazioni crediti, in applicazione del principio della competenza finanziaria. Più precisamente si è attribuito agli enti una "facoltà" e non un obbligo di escludere i crediti da trasferimenti onde garantire una maggiore

attenzione da parte dell'ente stesso nell'analisi dei propri crediti verso la P.A. L'ente, infatti, per poter esercitare detta "facoltà" è tenuto a motivare la scelta di escludere i crediti medesimi laddove non sussista il rischio di inesigibilità. Di conseguenza, annualmente l'ente dovrà effettuare una valutazione del grado di esigibilità di tutti i crediti ed in particolare di quelli che provengono dagli esercizi precedenti, per il rischio di inesigibilità correlato proprio alla maggiore anzianità degli stessi. Le previsioni recate dalla determina in questione rispondono ad un principio di maggior prudenza, posto che viene precluso agli enti di adottare un criterio di automatica esclusione dei crediti in argomento dai processi di accantonamento per rischio di inesigibilità.

In proposito, corre l'obbligo di evidenziare inoltre che gli enti destinatari della sperimentazione trovano la propria disciplina contabile nel decreto del Presidente della Repubblica 97/2003. L'articolo 19 di tale decreto disciplina la rilevazione in contabilità finanziaria dei fondi rischi e oneri - tra cui il fondo svalutazione crediti - prescrivendo la determinazione del relativo accantonamento in ossequio al principio generale della prudenza, allo scopo di stabilire, a fine anno, la parte di avanzo di amministrazione vincolata, e quindi indisponibile, all'eventualità che determinati residui attivi si rivelino inesigibili.

Inoltre, con la stessa determina è stato stabilito che gli enti, al termine della sperimentazione, dovranno redigere il rendiconto dell'esercizio 2016, nel rispetto di quanto previsto dal suddetto decreto del 1° ottobre 2013. Nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 91/2011, per le Amministrazioni Pubbliche partecipanti alla sperimentazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, trova applicazione la disciplina contabile previgente e il relativo bilancio preventivo 2017 è predisposto nel rispetto di quanto segue:

- il fondo pluriennale vincolato confluisce nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione presunto;
- gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti sono utilizzati secondo le regole fissate dalla legislazione vigente;
- gli accertamenti effettuati e gli impegni assunti, imputati agli esercizi successivi, restano validi a tutti gli effetti giuridici.

Per non vanificare le conoscenze e le attività poste in essere dagli enti partecipanti alla sperimentazione, è data la possibilità agli stessi - fino all'entrata in vigore del menzionato Regolamento di revisione del decreto del Presidente della Repubblica 97/2003 - di adottare, unitamente agli schemi di bilancio e di rendiconto previsti dalle discipline contabili vigenti, le procedure e gli schemi allegati al richiamato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° ottobre 2013, in quanto coerenti con quelli previsti dal predetto regolamento.

Da ultimo, si precisa, sempre in tale contesto, che, nel corso dell'anno 2016, sono state predisposte due relazioni sui risultati conseguiti. La prima a conclusione del 1° anno di sperimentazione e la seconda relativa al primo semestre dell'anno 2016. Entrambe le relazioni andranno trasmesse alle Camere, in attuazione alla previsione dell'ultimo periodo dell'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011. Sulla base degli esiti finali della sperimentazione in parola, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvederà, qualora ritenuto opportuno, all'aggiornamento del principio contabile applicato della competenza finanziaria e

alla sua eventuale estensione alle altre Amministrazioni Pubbliche, disponendo, ove necessario, i conseguenti adeguamenti delle connesse disposizioni del regolamento di cui trattasi.

Per quanto concerne l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Università, di cui alla legge 240/2010, al fine di rispondere alle prescrizioni dell'articolo 3, comma 6, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 19 del 14 gennaio 2014, è stato emanato il decreto interministeriale n. 925 del 10 dicembre 2015 del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con tale provvedimento sono stati definiti gli schemi di budget economico e budget degli investimenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 18 del 27 gennaio 2012. Si evidenzia che gli schemi di budget economico e budget degli investimenti si propongono di rispondere alle esigenze specifiche delineate nei principi contabili e nei postulati di bilancio di cui al citato decreto interministeriale 19/2014, con particolare riferimento alla comprensibilità, trasparenza e confrontabilità dei dati contabili previsionali con quelli della rendicontazione.

Lo schema di budget, infatti, è strutturato in esatta coerenza con lo schema di conto economico di cui all'allegato 1 del medesimo decreto interministeriale n. 19/2014, al fine di garantire la comparabilità del bilancio preventivo (per la parte economica) con le analoghe risultanze del bilancio d'esercizio. Lo schema di budget di cui al citato decreto interministeriale 10 dicembre 2015 prevede la voce "Utilizzo di riserve di patrimonio netto derivanti dalla contabilità economico patrimoniale" per rendere evidente, ai fini del conseguimento di un risultato economico in pareggio, l'utilizzo di riserve patrimoniali non vincolate al momento di predisposizione del bilancio unico di ateneo di previsione, in conformità al principio contabile dell' "equilibrio di bilancio", di cui all'articolo 2, comma 1, del richiamato decreto interministeriale 19/2014. In via transitoria e nei limiti dell'esaurimento delle relative risorse, lo schema di budget prevede, inoltre, la voce "Utilizzo di riserve di patrimonio netto derivanti dalla contabilità finanziaria". Ciò al fine di dare evidenza dell'utilizzazione delle riserve di patrimonio netto derivanti, in particolare, dalla riclassificazione dei residui passivi e dell'avanzo di amministrazione all'atto del passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico patrimoniale, in conformità all'articolo 5, comma 1, lettere g) e j) del decreto interministeriale 19/2014. Per quanto attiene alla classificazione della spesa per missioni e programmi applicabile alle università è stato emanato il decreto interministeriale del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 21 del 16 gennaio 2014. Inoltre, in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 18/2012, nel corso del 2016, in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 91/2011 - per quanto riguarda i principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, nonché in applicazione dei principi contabili nazionali dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) - è stato adottato il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 248 dell' 11 aprile 2016. Con tale provvedimento sono stati definiti i principi contabili per il consolidamento dei bilanci delle università con gli organismi rientranti nell'area di consolidamento, come indicati al comma 2 dell'articolo 6 del decreto legislativo 18/2012.

Nel corso del 2016, nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci, si è proceduto alla predisposizione, d'intesa tra il Ministero dell'istruzione,

dell'università e della ricerca e il Ministero dell'economia e delle finanze, dello schema di decreto interministeriale per la revisione e l'aggiornamento del citato decreto 19/2014, tuttora in corso d'adozione.

E' emersa, infatti, l'esigenza di intervenire a chiarimento di taluni concetti per la valutazione di significative poste di bilancio, al fine di rendere omogenea e univoca l'applicazione dei criteri di valutazione da parte degli atenei e, quindi, conformi e comparabili i relativi bilanci.

PAGINA BIANCA

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

II.1 LA BANCA DATI UNITARIA (BDAP)

La banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 13 della legge 196/2009, è attualmente accessibile dalle seguenti amministrazioni:

- gli utenti accreditati della Ragioneria generale dello Stato;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- le Amministrazioni centrali;
- gli Uffici amministrativi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- l'Ufficio parlamentare di bilancio;
- la Corte dei conti;
- il gruppo di esperti istituito dal Governo nell'ambito della revisione della spesa;
- il Comando generale della Guardia di finanza;
- gli Enti coinvolti nel monitoraggio delle opere pubbliche di cui all'articolo 18 del decreto legge 21 giugno 2013 n.69;
- l'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale;
- l'ISTAT;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni;
- le Regioni, le Province autonome, gli enti locali, i loro organismi e enti strumentali tenuti all'adempimento della trasmissione dei Bilanci armonizzati ai sensi del decreto legislativo 118/2011.

Ad oggi risultano censite in BDAP circa 18.000 utenze.

Di seguito si fa cenno alle attività progettuali di maggior rilievo realizzate nel 2016 e volte al potenziamento del patrimonio informativo della Banca dati.

Nell'ambito delle attività di sviluppo del cruscotto "Fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", alle funzionalità già presenti è stato aggiunto l'indicatore di tempestività, a supporto dell'analisi integrata dei dati su fatture e pagamenti e dei tempi medi di pagamento delle Amministrazioni.

Durante l'anno 2016, in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 maggio 2016, che definisce le modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali si è dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati". Attraverso tale applicativo, condiviso con la Corte dei conti, la Ragioneria generale dello Stato raccoglie i dati contabili e di bilancio degli enti, utilizzando il linguaggio XBRL come protocollo standard e secondo le tassonomie previste dalla normativa. Nello specifico, sono acquisite le risultanze relative a tre

diverse tipologie di bilancio (preventivo, rendiconto di gestione e consolidato) ed in particolare:

- i bilanci di previsione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 3, lettere da a) a h), del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 9 al predetto decreto legislativo;
- i rendiconti della gestione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 4, lettere da a) a p), del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 10 al predetto decreto legislativo;
- le variazioni al proprio bilancio di previsione, secondo lo schema di cui agli allegati n. 8/1 e 8/2 al decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche;
- i propri bilanci consolidati, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11-bis, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 11 al predetto decreto legislativo;
- il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche.

Tale realizzazione oltre a rispondere all'esigenza di ridurre gli adempimenti a carico degli enti, assolvendo nel contempo all'obbligo di trasmissione dei rendiconti alla Corte dei conti, consente alla banca dati delle Amministrazioni Pubbliche di potenziare il proprio ruolo di strumento di rilevazione, misurazione ed analisi dei fenomeni della finanza pubblica, anche con riferimento al comparto degli enti territoriali e dei loro enti e organismi, accessibile a tutte le Amministrazioni Pubbliche.

La banca dati delle Amministrazioni Pubbliche, mette a disposizione dei suoi utenti, per l'analisi delle grandezze esposte nei documenti contabili, i dati relativi all'acquisizione dei bilanci consuntivi degli Enti istituzionali vigilati dall'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato. Ciascuna tipologia di bilancio contiene l'acquisizione dei dati degli enti relativi a:

- entrate;
- spese;
- stato patrimoniale (attività, passività e patrimonio netto);
- conto economico (costi e ricavi di esercizio).

Il patrimonio informativo della banca dati delle Amministrazioni Pubbliche comprende, inoltre, le informazioni relative ai modelli di conto economico e stato patrimoniale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere ecc.), che rispondono all'esigenza manifestata dagli organi di controllo di poter disporre, in anticipo di tali dati rispetto alle verifiche da effettuare.

In merito al settore delle Università ed Enti di ricerca, la BDAP, tramite l'acquisizione di nuovi flussi attivati durante l'anno 2016, mette a disposizione informazioni sul fabbisogno programmato e realizzato previsto dalla normativa vigente per tale tipologia di enti.

La banca dati delle Amministrazioni Pubbliche, a supporto del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche, ha implementato il patrimonio informativo

realizzando una reportistica di analisi relativa alle risorse del bilancio dello Stato destinate ad ANAS, ed in particolare, la rendicontazione delle risorse utilizzate e l'indicazione degli stati di avanzamento delle opere realizzate, che tiene conto delle seguenti grandezze:

- anagrafica CLP(codice locale progetto) /CUP (codice unico progetto),
- piano dei costi realizzato e da realizzare per anno,
- quadro economico per voce di spesa,
- variazioni del quadro economico,
- pagamenti e stato di avanzamento dei lavori (SAL),
- finanziamenti,
- economie,
- ribassi d'asta,
- iter procedurale,
- CIG (codice identificativo gara) associati al CLP (codice locale progetto),

In tale ambito sono stati realizzati dei report di dettaglio per piano dei costi, pagamenti, finanziamenti, quadro economico, iter procedurale, stato avanzamento lavori (SAL), associazione CLP con CIG.

Al fine di migliorare le funzionalità offerte dal sistema e consentire un più approfondito monitoraggio delle Opere Pubbliche sono stati realizzati un insieme di interventi che riguardano:

- potenziamento dell'analisi e monitoraggio attraverso una classificazione e aggregazione libera dei CUP/CLP orientata alla lettura di fenomeni o situazioni riguardanti le grandi opere. Tale classificazione è riferibile anche alle Opere di rilevanza strategica e che sono incluse nei principali strumenti di programmazione comunitaria e nazionale;
- automazione di alcune fasi di processo nella creazione/definizione delle campagne di comunicazione e sensibilizzazione (*e-mail*) e lo sviluppo di funzioni che consentano di effettuare analisi sull'efficacia della comunicazione (reportistica).
- realizzazione di funzionalità *custom* per le tipologie di campagne più ricorrenti, definite sulla base delle esperienze maturate nella gestione delle campagne pregresse.

E' stato inoltre realizzato un "*client web*", da mettere a disposizione delle utenze non di sistema, che permette la fruizione dei servizi attraverso un'interfaccia *web* di ricerca e *download*. Lo strumento dei *web service* è utile per fornire alle amministrazioni e agli altri soggetti interessati (ad esempio Osservatori regionali, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Autorità nazionale anticorruzione e Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) un punto di accesso più semplice e rapido ai dati presenti in BDAP.

II.2 IL SISTEMA NAZIONALE DI MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DI COESIONE (SNM) E LA BANCA DATI UNITARIA

Nella banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche confluiscono le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della politica di coesione (SNM)¹⁴ degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987. Il monitoraggio in questione è assicurato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato attraverso le funzionalità del proprio sistema informativo, sviluppatosi nel corso delle programmazioni comunitarie 2000/2006 e 2007/2013. Il sistema di monitoraggio rileva i dati di programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), dei programmi attuativi del "Piano di Azione e Coesione" finanziati dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi Ue e consente una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale di coesione. Il dettaglio di rilevazione è l'unità progettuale opportunamente codificata con il codice CUP e con il codice CIG. I dati di attuazione rilevati sono finanziari, fisici e procedurali e a questi si aggiungono anche i dati anagrafici dei vari soggetti collegati ai progetti.

Nelle attività di definizione e realizzazione del SNM nonché nell'utilizzo dello stesso, sono stati coinvolti molteplici soggetti che a vario titolo hanno concorso alla rappresentazione complessiva delle esigenze che tale Sistema è chiamato a soddisfare.

In primis la Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (IGRUE) che ha dettato i requisiti fondamentali del SNM, raccogliendo e analizzando le esigenze degli altri *stakeholders* al fine di metterle a fattor comune.

¹⁴Previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 147/2013, come modificato dall'art 1, comma 670 della legge 190/2014.

Tra gli altri interlocutori si richiamano i Ministeri con le relative strutture di supporto. Tali enti hanno contribuito alla costruzione del Sistema rappresentando le esigenze specifiche legate alle aree di propria competenza.

Accanto a questi ci sono poi i soggetti presso i quali si originano le informazioni che il SNM gestisce ossia le Amministrazioni regionali responsabili dell'attuazione degli interventi.

Tra i diversi *stakeholders* vanno ovviamente considerati anche tutti quei soggetti che possono fruire delle informazioni raccolte dalla Ragioneria generale dello Stato - IGRUE (cittadini, enti di ricerca, ecc.).

Il Sistema Nazionale di Monitoraggio è impostato per soddisfare tutte le esigenze informative relative all'attuazione degli interventi afferenti i Programmi comunitari e nazionali, supportare eventuali processi di riprogrammazione/rimodulazione delle risorse finanziarie e disporre di elementi utili in merito alla fase realizzativa delle politiche e degli interventi.

In particolare esso:

- raccoglie i dati finanziari, fisici e procedurali a livello di progetto - che dunque rappresenta l'unità di rilevazione - attraverso i Sistemi informativi Locali delle singole Amministrazioni;
- rileva i dati riferiti a tutti gli interventi della politica di coesione;
- utilizza modalità standardizzate di trasmissione dei dati e dei contenuti da parte delle Amministrazioni titolari dei Programmi;
- rappresenta la fonte ufficiale per la predisposizione di documenti afferenti lo stato di attuazione dei programmi e per l'alimentazione di altre piattaforme divulgative (OpenCoesione, BDAP, SISTAF ecc.);
- nell'ambito dell'attivazione delle misure di prevenzione sul rischio di frodi, alimenta il Sistema ARACHNE della Commissione europea e il sistema SIAF del Comando Generale della Guardia di finanza.

Ciò comporta una forte integrazione sia interna (nell'ambito del più ampio Sistema informativo IGRUE) sia esterna con i sistemi di altre Amministrazioni/Enti.

Il SNM raccoglie, controlla e gestisce informazioni legate all'attuazione di Progetti finanziati nell'ambito delle diverse tipologie di Programmi di spesa che concorrono alla realizzazione della politica di sviluppo e coesione.

Le informazioni vengono raccolte a livello di dettaglio minimo e, a seconda delle esigenze informative, possono essere rappresentate con diversi livelli di aggregazione.

A tal fine è stato condiviso con tutte le Amministrazioni il documento "Protocollo unico di colloquio" (PUC) che definisce il corredo informativo per ogni progetto da rilevare e in base al quale è stata progettata la banca dati unitaria.

Il SNM è strutturato in due grosse componenti, ognuna delle quali soddisfa diverse esigenze ed è rivolta a una differente tipologia di utenti.

Componente gestionale di acquisizione dei dati – Colloquio con Sistemi Locali

Questa componente governa il colloquio con tutti i Sistemi locali che si interfacciano con il SNM. Il colloquio è interamente automatizzato e l'autenticazione dei Sistemi è garantita dalla porta di dominio del Ministero dell'economia e delle finanze, SPCoop.

Il SNM mette a disposizione degli utenti (utenza tecnica) delle funzioni web per la consultazione delle operazioni effettuate e degli esiti del colloquio.

Il risultato del colloquio è la registrazione dei dati dei progetti sulla banca dati del SNM. I dati vengono controllati in modo automatico all'atto dell'acquisizione e gli esiti vengono forniti tramite *web service* o interfaccia *web*.

Componente di Analisi e Reportistica – Validazione e storicizzazione dei dati

Tale componente consente l'ufficializzazione delle informazioni da parte delle Amministrazioni titolari e la conseguente storicizzazione delle stesse. Le Amministrazioni hanno a disposizione una serie di funzionalità/report che consentono loro di verificare preventivamente la qualità e la coerenza dei dati trasmessi ai fini della pubblicazione degli stessi. Allo stesso modo l'IGRUE ha la possibilità di verificare preventivamente le informazioni prima di procedere alla loro storicizzazione e divulgazione.

È su questa componente che gli utenti abilitati possono effettuare tutta una serie di analisi sui dati attraverso l'utilizzo di un sistema di reportistica evoluto.

Attraverso gli strumenti di *business intelligence* in uso nell'ambito del SNM, è possibile, quindi, effettuare molteplici tipologie di analisi finalizzate a:

- individuare situazioni potenzialmente critiche;
- indirizzare le scelte dei policy maker;
- aumentare la trasparenza sulle attività che assorbono risorse pubbliche;
- individuare *best practices*.

Tutte le informazioni acquisite sono interrogabili, pertanto è possibile indagare diversi fenomeni, quali:

- lo stato di avanzamento degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati;
- il totale delle risorse messe a copertura dei progetti
- le tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati
- la quantificazione degli output e la costruzione di *benchmark* a livello nazionale.

Disponendo dell'informazione di dettaglio, infatti, tali analisi possono essere condotte a diversi livelli di aggregazione e da diversi punti di osservazione.

Grazie alle innovazioni introdotte nel corso degli anni, il SNM garantisce oggi:

- la trasmissione univoca delle informazioni di monitoraggio;
- l'adozione di classificazioni comuni e condivise a livello nazionale;
- l'attivazione di più efficaci meccanismi di monitoraggio;
- la semplificazione delle procedure e delle attività legate al monitoraggio dei progetti.

L'utilizzo di un linguaggio e di regole comuni è elemento indispensabile per:

- consentire una visione globale, efficace ed esaustiva dell'andamento delle politiche di attuazione;
- soddisfare le esigenze dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo;
- attuare una corretta gestione dei flussi informativi telematici verso la Commissione Europea.

Con l'avvio della nuova programmazione 2014-2020, è stato attivato un processo di ridefinizione del sistema e dei suoi contenuti informativi e in particolare:

- inclusione nel PUC dei programmi finanziati nell'ambito del FEASR (PSR), del FEAMP (Pesca) e dei Programmi complementari di cui all'art.1, comma 245, della legge 147/2013;
- riconciliazione tra i dati di pagamento dei singoli progetti risultanti dal monitoraggio con la certificazione delle spese all'Unione europea;
- rilevazione dei soggetti Percettori delle somme pagate dai Beneficiari;
- gestione dei progetti inerenti gli strumenti finanziari;
- interoperabilità con altri sistemi informativi.

Il nuovo sistema è stato reso disponibile agli utenti nel mese di aprile 2015 per quanto riguarda la componente di acquisizione. A tal fine, la con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 30 aprile 2015, è stato trasmesso a tutte le Amministrazioni titolari degli interventi il nuovo protocollo unico di colloquio (PUC). In data 30 gennaio 2017 è stata messa in esercizio anche la componente "Validazione e storicizzazione dei dati". A tal riguardo, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 28 febbraio 2017, sono state comunicate le scadenze per l'invio dei dati di monitoraggio. La componente di "Analisi e Reportistica" si prevede di realizzarla entro l'anno 2017.

Al 31 dicembre 2016 il sistema gestisce oltre 400 programmi comunitari e nazionali per un numero complessivo di oltre 971.000 progetti che movimentano risorse per oltre 120 miliardi di euro.

II.3 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

La pubblicazione, con cadenza trimestrale, del rapporto sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche, prevista dall'articolo 14, comma 4, della legge 196/2009, redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è

proseguita nel corso del 2016. Le modifiche introdotte all'articolo 14 comma 4 dalla legge 163/2016 hanno determinato una revisione dei contenuti e delle modalità di presentazione del documento. Rispetto ai contenuti previsti in precedenza, l'intervento normativo ha eliminato l'aggiornamento delle stime secondo l'articolazione per sottosettore, nonché le sezioni relative alle indicazioni sulla consistenza dei residui e del debito pubblico. Quanto alle modalità di presentazione, l'attuale normativa prevede la pubblicazione del rapporto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Così come prescritto dall'articolo 14, comma 5 della legge di contabilità e finanza pubblica, è stato effettuato il monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie e contributive provvedendo alla pubblicazione, con cadenza mensile, del previsto rapporto, redatto dal Dipartimento delle Finanze e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

II.4 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Il gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul partenariato pubblico-privato (PPP) nel 2016 ha quasi ultimato i propri lavori¹⁵. Si è completato il questionario da sottoporre alle stazioni appaltanti contenente un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale sarà possibile avviare il monitoraggio delle operazioni in partenariato. Il sistema di monitoraggio utilizzato sarà quello già adottato, dal mese di ottobre 2014, per le opere pubbliche all'interno della banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (articolo 5 del decreto legislativo 229/2011). L'obiettivo era, inoltre, finalizzato alla predisposizione di un modello di Convenzione standard per tutti i contratti di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche.

Il testo della Convenzione sul contratto standard di PPP, in lavorazione da più di due anni, è stato aggiornato a seguito della consultazione pubblica, avviata ad inizio 2016 dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e della riforma del codice dei contratti dei lavori pubblici. La Ragioneria generale dello Stato concluderà il suo ciclo di coordinamento del Gruppo di lavoro consegnando la guida all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). La conclusione della revisione della Convenzione è prevista per il primo quadrimestre del 2017. Il documento finale sarà adottato direttamente dall'ANAC e inserito all'interno delle proprie Linee guida attuative del nuovo codice degli appalti e delle concessioni.

Presumibilmente dal mese di maggio del 2017 la stessa ANAC assumerà anche il coordinamento del Gruppo di lavoro.

¹⁵ Il Partenariato pubblico privato è previsto dagli articoli 180-191 del decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti). Il gruppo di lavoro inter-istituzionale è stato istituito con la determina del Ragioniere generale dello Stato dell'8 agosto 2013. Successivamente, il 14 giugno 2016 è stata adottata una seconda determina per includere l'ANAC nel gruppo di lavoro.

II.5 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48 DELLA LEGGE 196/2009

Come noto l'articolo 48 della legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce l'obbligo per gli istituti finanziatori di comunicare in via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, all'ISTAT e alla Banca d'Italia i dati inerenti l'attivazione di operazioni di finanziamento a favore di Pubbliche Amministrazioni. Nel 2016, relativamente a tale adempimento, è stata completamente cambiata la procedura informatica di acquisizione dei dati, prevedendo che questa avvenga direttamente dalle comunicazioni trasmesse a mezzo posta elettronica certificata.

È stato implementato un nuovo database per l'acquisizione dei dati relativi ai finanziamenti alle Pubbliche Amministrazioni da parte degli istituti di credito ed è stato completato il caricamento di tutte le informazioni da giugno 2011 ad oggi. Sono state, inoltre, predisposte apposite reportistiche a richiesta degli uffici coinvolti che integrano le comunicazioni mensili.

PAGINA BIANCA

III. L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE ARTICOLI 30, 40 E 42 DELLA LEGGE 196/2009 E IL NUOVO CONTENUTO DEL BILANCIO DELLO STATO

III.1 LA DELEGA PER LA RAZIONALIZZAZIONE, LA TRASPARENZA, L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE PROCEDURE DI SPESA RELATIVE AI FINANZIAMENTI IN CONTO CAPITALE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE (ARTICOLO 30)

L'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone al comma 8 la delega al Governo per adottare “uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche”.

La delega in questione è stata attuata con l'emanazione dei decreti legislativi del 29 dicembre 2011, n. 228 e n. 229, entrati in vigore il 21 febbraio 2012, cui hanno fatto seguito vari provvedimenti attuativi.

L'intervento normativo posto in essere ha l'intento di contribuire a colmare il gap infrastrutturale del Paese e migliorare l'efficienza della spesa per investimenti in opere pubbliche che, a parità di risorse investite, genera minori output rispetto ad altri paesi europei. Il recupero di tale gap passa anche attraverso la rimozione di alcuni ostacoli di natura finanziaria che, in estrema sintesi, riguardano la molteplicità e la dispersione delle fonti di finanziamento, il mancato o ritardato completamento di interventi avviati, l'immobilizzazione delle risorse su progetti non cantierabili, le carenze informative sulle risorse stanziare e sullo stato di avanzamento/attuazione di ciascun progetto/opera e, infine, l'inesistenza di un legame normativo/gerarchico/tecnico tra bilancio e singola opera identificata dal codice unico di progetto (CUP).

Nel corso del 2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto le linee guida standardizzate, previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 228/2011, che definiscono i criteri e le procedure per la valutazione ex-ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi e delle opere, per la selezione degli interventi da includere nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP) che ogni Ministero deve redigere e sottoporre all'approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento.

Tali linee guida forniscono altresì i criteri per la valutazione ex-post delle opere, disciplinando anche un periodo transitorio per alcune tipologie di opere.

Al fine di colmare i gap informativi nel settore delle opere pubbliche, nel corso del 2016 l'attività è stata rivolta sia al consolidamento che allo sviluppo del sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) nell'ambito della banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Gli interventi di evoluzione e correttivi sulla BDAP - Monitoraggio opere pubbliche - hanno avuto lo scopo di migliorare la qualità dei dati raccolti e di attuare

la disciplina prevista, in particolare, all'articolo 1, comma 805, della legge 208/2015 in materia di controlli contabili amministrativi da parte del Ministero delle infrastrutture e trasporti nei confronti di ANAS.

Nel corso del 2016 è stata effettuata una intensa attività di comunicazione, in particolare, nei mesi di ottobre e dicembre. La finalità è stata quella di migliorare la qualità dei dati sollecitando gli enti a registrarsi sulla BDAP-MOP e a trasmettere le informazioni di competenza. Per gli enti che beneficiano degli spazi finanziari finalizzati a interventi di edilizia scolastica il sollecito ha avuto lo scopo di far trasmettere correttamente i dati secondo le indicazioni fornite dalla medesima campagna di comunicazione. Tutto ciò nell'ottica di garantire il principio di univocità dell'invio per cui le informazioni già presenti - in tutto o in parte - in banche dati di Amministrazioni Pubbliche non sono oggetto di ulteriore invio, ma pervengono al Ministero dell'economia e delle finanze direttamente da tali banche dati.

Inoltre, nell'ambito della revisione della disciplina in materia di trasparenza e pubblicità degli atti da parte della Pubblica Amministrazione (decreto legislativo 33/2013), il decreto legislativo 97/2016 ha previsto all'articolo 31 che l'adempimento degli obblighi di pubblicità siano assolti, per i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 - limitatamente alla parte lavori - attraverso l'invio alla BDAP ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 229/2011. Ciò consentirà alle Amministrazioni Pubbliche un notevole risparmio di tempi e costi.

Al sistema di monitoraggio risultano iscritte circa 10 mila amministrazioni che hanno comunicato dati per quasi 130 mila opere, con un valore di circa 170 miliardi di euro che si aggiungono alle informazioni già desumibili dal monitoraggio delle politiche di coesione (tramite la BDAP). Nel corso del 2017 si prevede un aumento della copertura informativa in quanto, a far data dal 23 giugno 2016, l'ambito soggettivo di applicazione del monitoraggio è stato esteso¹⁶ ai soggetti pubblici e/o privati che realizzano opere pubbliche. A tal fine verrà predisposta apposita campagna di comunicazione.

L'evoluzione del sistema è comunque predisposta per il rilascio di strumenti informatici avanzati che consentano sia il controllo sugli enti tenuti al monitoraggio, sia l'analisi finanziaria dei dati relativi alle opere pubbliche allo scopo di garantire la tracciabilità della spesa pubblica.

III.2 LA DELEGA PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO (ARTICOLO 40)

Con l'emanazione del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 è stata attuata la delega prevista dall'articolo 40¹⁷ della legge di contabilità e finanza pubblica relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Il provvedimento in questione, che modifica diverse disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica, si prefigge lo scopo di assicurare una maggiore

¹⁶ In base a quanto previsto dall'articolo 52, comma 4-bis del decreto legislativo 33/2013, introdotto dall'articolo 40 del decreto legislativo 97/2016.

¹⁷ Il termine dell'esercizio per la delega sul completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato è stato modificato prima dall'articolo 1, comma 2 della legge 89/2014 e successivamente dall'articolo 1, comma 2 lettera a) della legge 9/2016.

trasparenza e leggibilità del bilancio, con un'enfasi sull'aspetto funzionale, e di garantire una migliore qualità dei dati di finanza pubblica. A tale riguardo è prevista:

- la razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato¹⁸;
- l'introduzione delle azioni quali ulteriore articolazione dei programmi, per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati¹⁹ (per un maggior dettaglio si veda il paragrafo III.2.1);
- l'aggiornamento del contenuto delle note integrative agli stati di previsione²⁰;
- la revisione del contenuto e delle modalità di pubblicazione del Conto riassuntivo del Tesoro con riferimento a quello elaborato a partire dal mese di gennaio 2017²¹. Rispetto alle edizioni precedenti, oltre alle consuete tavole riguardanti la gestione del bilancio statale e della tesoreria, il Conto sarà arricchito con nuove elaborazioni che consentono l'integrazione dei dati delle due gestioni ed esplicitano i raccordi con i principali aggregati di finanza pubblica - emissioni dei titoli di Stato e saldo di cassa del settore statale - riportati nei documenti ufficiali;
- l'introduzione in fase gestionale e a fini conoscitivi della contabilità economico patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria - c.d. contabilità integrata²² e l'adozione di un piano dei conti integrato²³. A tale proposito è prevista un'attività di sperimentazione della durata di due anni finalizzata a valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili.

Per assicurare la semplificazione e lo snellimento dei documenti di bilancio con il decreto legislativo 90/2016 viene operata una razionalizzazione della documentazione (appendici e allegati) che in precedenza era allegata al disegno di legge di bilancio e al rendiconto generale dello Stato, prevedendo che la stessa sia comunque separatamente messa a disposizione del Parlamento dalle Amministrazioni interessate²⁴.

Un altro obiettivo del provvedimento è quello di assicurare una più efficiente programmazione e gestione della spesa. Per tale finalità si prevede:

- l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio²⁵ (su tale aspetto si veda il successivo paragrafo III.2.2);

¹⁸ Articolo 21 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 90/2016.

¹⁹ Articolo 25- *bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

²⁰ Articoli 21 e 35 della legge 196/2009 come modificati dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

²¹ Articolo 44 *bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 90/2016.

²² Articolo 38-*bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 8 del decreto legislativo 90/2016.

²³ Articoli da 38-*ter* a 38 *sexies* della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 8 del decreto legislativo 90/2016.

²⁴ Articolo 21 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 90/2016.

²⁵ Articolo 22-*bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 4 del decreto legislativo 90/2016.

- l'iscrizione nel documento contabile fin dall'1 gennaio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio²⁶ (su tale argomento si rinvia al paragrafo III.2.3);
- l'ampliamento del perimetro della spesa oggetto della decisione di bilancio attraverso la progressiva eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio²⁷ (per i dettagli di tale punto si rinvia al paragrafo III.2.5);
- l'ampliamento dei margini di flessibilità in corso di gestione estendendo l'ambito di riferimento della spesa e rivedendo gli strumenti amministrativi attraverso i quali effettuare le variazioni di bilancio²⁸.

Nello specifico si prevede che all'interno del Programma (unità di voto parlamentare):

- con decreti del Ministro competente (DMC), la rimodulazione delle dotazioni finanziarie di competenza e cassa nell'ambito di ciascun programma del proprio stato di previsione, con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili, previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- con decreti direttoriali (DDG), previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere disposte variazioni compensative in termini di competenza e cassa nell'ambito degli stanziamenti di ciascuna azione, con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.

Tra Programmi di spesa diversi, invece, si prevede che:

- a) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT), nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero possono essere effettuate, a invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, aventi a oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi e a Programmi di spesa diversi, iscritti nella categoria 2 (consumi intermedi) e nella categoria 21 (investimenti fissi lordi), relativi a spese aventi natura di adeguamento al fabbisogno e di onere inderogabile, per queste ultime nel rispetto dei vincoli di spesa sottostanti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (tale facoltà è concessa, ovviamente, anche per stanziamenti iscritti nello stesso programma);
- b) con riguardo alle medesime categorie di spesa 2 e 21 e nel rispetto dei medesimi presupposti, nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero possono essere effettuate variazioni compensative, anche tra titoli diversi, aventi a oggetto spese concernenti l'acquisto di beni e servizi comuni a più centri di responsabilità amministrativa, gestite nell'ambito dello stesso Ministero da un unico ufficio o struttura di servizio. Dette

²⁶ Articolo 23, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 90/2016.

²⁷ Articolo 44-ter della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 90/2016.

²⁸ Articolo 33 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 90/2016.

variazioni potranno essere disposte con decreto interdirettoriale del dirigente generale (DID), cui fa capo il predetto ufficio o struttura di servizio del Ministero interessato, e dell'ispettore generale capo dell'ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale dello Stato, da comunicare alla Corte dei Conti. Anche in questo caso, come nei precedenti, resta ferma la possibilità delle Amministrazioni di chiedere variazioni anche in termini di sola cassa a firma dei due Direttori Generali;

- c) con decreti del Ministro competente (DMC), da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, resta confermata e resa permanente la possibilità di disporre, in ciascun stato di previsione della spesa, tra unità elementari di bilancio anche di programmi diversi ai fini della gestione e della rendicontazione, variazioni compensative di sola cassa, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della compatibilità delle medesime con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Da ultimo, si dispone l'avvio di una sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito²⁹.

Si ricorda, infine, che la legge di delega prevede che entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 90/2016 potranno essere adottate eventuali disposizioni correttive e integrative del medesimo provvedimento³⁰.

III.2.1 L'introduzione delle azioni

Il nuovo articolo 25-bis della legge 196/2009 prevede l'introduzione, in via sperimentale dal primo gennaio 2017, delle "azioni" quale ulteriore articolazione dei programmi di spesa. Le "azioni" dettagliano ulteriormente la struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato con la quale, dal 2008 (con funzione informativa) e dall'esercizio finanziario 2011 (con funzione autorizzatoria), si dà evidenza nel documento contabile alla dimensione delle risorse assegnate a ciascuno degli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica. L'esperienza ha, infatti, evidenziato la difficoltà di comprendere con immediatezza i contenuti di ciascun programma di spese e l'opportunità di procedere a ulteriori perfezionamenti per rendere più leggibili le politiche sottostanti e più monitorabili i loro effetti. In un contesto in cui prevale l'approccio giuridico rispetto a quello economico nell'allocazione e gestione delle risorse finanziarie, i programmi non sono diventati un riferimento né per la decisione di bilancio, né per l'organizzazione delle Amministrazioni. L'attenzione del Parlamento sull'allocazione complessiva delle risorse del bilancio tende a essere limitata e i programmi sono percepiti come eccessivamente aggregati e poco esplicativi.

²⁹ Articolo 38-septies della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo 90/2016.

³⁰ Articolo 1, comma 4 della legge 89/2014.

Le azioni, quindi, hanno l'obiettivo di rendere maggiormente evidente la destinazione delle risorse, chiarendo ulteriormente cosa si dovrebbe realizzare e per quali scopi. Tutto ciò, nella fase decisionale, mira a favorire l'adozione di scelte più consapevoli nell'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato.

Allo stato attuale, le azioni hanno carattere conoscitivo e di integrazione delle classificazioni esistenti ai fini della gestione e della rendicontazione. La norma che ne stabilisce l'introduzione prevede un periodo di sperimentazione necessario per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, della Corte dei Conti e della Banca d'Italia. Gli esiti della sperimentazione saranno riportati in un'apposita relazione annuale, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei conti, da trasmettere alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del Rendiconto generale dello Stato. A seguito di un'eventuale valutazione positiva, il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà emanare un proprio decreto in cui sarà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiranno le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione³¹. In prospettiva, una volta concluso il periodo di sperimentazione, le azioni potranno costituire le unità elementari del bilancio dello Stato in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio. Inoltre, dal 2018, le azioni potranno diventare anche le unità di riferimento per la definizione di obiettivi nelle note integrative agli stati di previsione di ciascun Ministero, valorizzando così il Rendiconto generale dello Stato come momento per una valutazione dei risultati raggiunti, utilizzando parametri non soltanto finanziari³².

Le attuali azioni sono state individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016. Esse sono state introdotte, per la prima volta, con il disegno di legge di bilancio 2017-2019 (articolato in 13 stati di previsione, 34 missioni, 175 programmi e 715 azioni). Va ricordato che l'introduzione delle azioni, sebbene non abbia modificato il livello delle unità di voto parlamentare (che restano i programmi), ha comportato una profonda revisione dell'elenco delle unità di voto rispetto alla legge di bilancio del 2016, con la creazione di nuovi programmi o l'accorpamento di programmi preesistenti³³.

In effetti, il decreto che ha individuato le azioni, oltre a presentare all'allegato 1 l'elenco delle azioni per ciascun programma, fornisce istruzioni sul trattamento di spese trasversali ai Ministeri e sugli strumenti per effettuare le revisioni allo stesso elenco delle azioni. Con il riordino della struttura del bilancio, sono state inoltre effettuate - tramite l'allegato 2 del decreto - alcune riallocazioni delle spesetra

³¹ Articolo 25-bis, commi 7 e 8 della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

³² Per maggiori dettagli sull'introduzione delle azioni si veda la Nota breve dedicata disponibile al seguente indirizzo del sito internet della Ragioneria generale dello Stato <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/Le-Azioni-del-bilancio-dello-Stato/>

³³ Al fine di consentire una confrontabilità dei dati di bilancio in serie storica si rimanda alla pubblicazione "La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/ dove sono disponibili tavole e database elaborabili corredati da tutte le indicazioni utili alla lettura dei dati di bilancio a partire dal 2008 riclassificati secondo la struttura per missioni e programmi adottata nella vigente legge di bilancio 2017-2019, nonché una illustrazione dettagliata dei principali cambiamenti nel contenuto delle unità di voto del bilancio 2017-2019 rispetto al 2016.

Ministeri, allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica di riferimento, nel rispetto della normativa in vigore³⁴ che stabilisce una revisione annuale degli stanziamenti iscritti in ciascun programma ai fini dell'attribuzione della spesa a ciascuna Amministrazione sulla base delle rispettive competenze.

I criteri di individuazione delle azioni sono descritti in maniera più dettagliata dalla "Nota metodologica per le Azioni", pubblicata in allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20 del 23 giugno 2016³⁵. Poiché hanno l'obiettivo di rappresentare il carattere funzionale delle risorse, le azioni contengono, di norma, spese di natura economica differente con esclusione delle spese di personale che, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in un'apposita azione. In questo modo è preclusa la possibilità di finanziare altre voci di spesa tramite la riduzione delle spese di personale che, in quanto relative a contratti già in essere, anche se ridotte, verrebbero in ogni caso erogate generando una eccedenza di spesa da ripianare. Al fine di assicurare l'omogeneità di trattamento di voci di spese "trasversali" (che caratterizzano allo stesso modo l'attività di più Amministrazioni), sono anche state individuate delle azioni comuni per il programma 32.2 "Indirizzo politico", e per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Il programma 33.1 "Fondi da assegnare" rimane in capo al solo Ministero dell'economia e delle finanze e raggruppa i fondi ivi presenti in azioni distinte. I fondi da ripartire degli altri Ministeri sono attribuiti, per quanto possibile, ai programmi settoriali di riferimento. Infine, un trattamento particolare è stato riservato alle spese relative al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, trasversali a più Ministeri, per i quali viene delineata una peculiare struttura in azioni.

Le modifiche all'elenco delle azioni potranno essere disposte con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri oppure tramite il disegno di legge di bilancio dello Stato. Inoltre, sarà possibile istituire nuove azioni o modificare quelle esistenti anche tramite l'approvazione di nuove leggi, con i conseguenti decreti di variazione di bilancio, da comunicare al Parlamento.

L'adozione delle azioni, assunte quali nuove unità di riferimento per la gestione in corso di esercizio, potrà contribuire ad aumentare il grado di flessibilità del bilancio e consentire anche un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche. Come già ricordato anche nell'attuale fase sperimentale, dal 1° gennaio 2017, possono essere disposte variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa di ciascuna azione con decreti direttoriali, con esclusione delle spese predeterminate per legge e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze³⁶.

Da ultimo, occorre tener presente che la sperimentazione delle azioni impone che esse siano costantemente monitorate ed, eventualmente, aggiornate. Di conseguenza, a partire dal 1° gennaio 2017 tutti i provvedimenti di variazione di bilancio (decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, decreti del Ministro competente, decreti direttoriali e interdirettoriali), dovranno indicare: la missione, il

³⁴ Articolo 21, comma 2-ter della legge 196/2009.

³⁵ La circolare in questione è disponibile sul sito internet del Dipartimento al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_23_giugno_2016_n_20.html

³⁶ Articolo 33, comma 4-bis della legge 196/2009 come introdotto dall'articolo 5, comma 4 del decreto legislativo n. 90/2016.

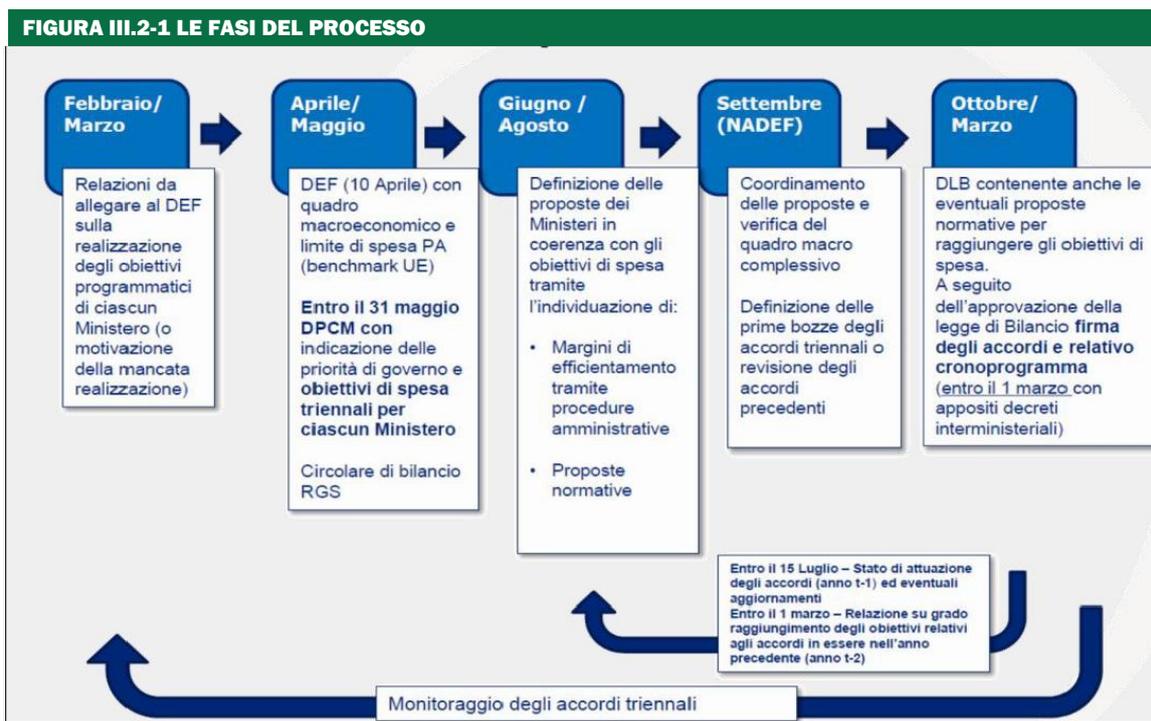
programma di spesa, l'azione e i capitoli e, ove necessario, i piani gestionali interessati dalle modifiche contabili³⁷.

III.2.2 L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria

Uno degli intenti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è il rafforzamento dell'approccio *top down* nella programmazione economico finanziaria, attraverso l'integrazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. In questa direzione è prevista una revisione del processo di formazione ed esame delle proposte di bilancio, in modo tale che queste risultino ancorate a specifici obiettivi assegnati preventivamente a ciascuna Amministrazione rispetto al momento in cui sono formulate le singole richieste di spesa. In questo modo sarà possibile valutare in termini alternativi il finanziamento delle attività 'storiche' rispetto alle nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione di risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia. Per tale finalità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22-bis della legge 196/2009, entro il mese di maggio di ciascun anno, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, saranno stabiliti appositi obiettivi di spesa per ciascuna Amministrazione centrale dello Stato. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascuna Amministrazione dovrà definire la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la legge di bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi. Successivamente all'approvazione della legge di bilancio, per rafforzare l'attenzione sul grado di raggiungimento dei risultati previsti, al Ministero dell'economia e delle finanze e a ciascun Ministero è richiesto di stabilire appositi accordi triennali per definire le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Tali accordi, da perfezionare entro il 1° marzo di ciascun anno, saranno diffusi attraverso la pubblicazione sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze. In corso d'anno, il monitoraggio dovrebbe essere oggetto di periodici incontri tra Amministrazioni, anche al fine di far emergere tempestivamente eventuali criticità e interventi correttivi. A tale proposito è previsto che, nel mese di luglio, sia inviata al Ministro dell'economia e delle finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere. Ciascun Ministero, entro il 1° marzo, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, trasmetterà al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze una relazione nella quale sarà illustrato il grado di raggiungimento dei risultati attesi, ovvero conterrà, in caso di esito negativo, le motivazioni del loro mancato realizzo.

Si riporta di seguito uno schema che riassume le fasi del processo sopra-delineato.

³⁷ Sul punto si veda la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 2 del 26 gennaio 2017, disponibile sul sito internet del Dipartimento al seguente indirizzo:
http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_gennaio_2017_n_2-.html



III.2.3 La stabilizzazione di entrate di scopo finalizzate per legge

Le riassegnazioni di entrate sono provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio dello Stato che incrementano la disponibilità di taluni capitoli di spesa, a fronte di risorse già affluite su specifici capitoli di entrata non considerate in sede di redazione del bilancio di previsione. Si tratta di casi in cui spesso tali entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall'amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi. In queste fattispecie, a fronte di un versamento all'entrata, le Amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il tramite del competente Ufficio centrale del bilancio, richieste di riassegnazione corredate da una dichiarazione del responsabile del procedimento amministrativo che attesta, anche sulla base delle relative evidenze informatiche, l'avvenuto versamento all'entrata del bilancio dello Stato. Conseguentemente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, si incrementa lo stanziamento di taluni capitoli di spesa in misura corrispondente alle somme versate in entrata così individuate. Tali decreti di variazione del bilancio sono prevalentemente emanati con riferimento all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 469/1999³⁸.

Attraverso un'analisi effettuata per gli esercizi decorsi, è stato rilevato che diverse entrate di scopo mostravano un carattere stabile e facilmente monitorabile

³⁸ Si precisa che nei casi in cui i decreti di variazione di bilancio adottati fanno riferimento al comma 1 del DPR 469/199, si tratta di riassegnazione di entrate versate in corso di esercizio, mentre i decreti di variazione predisposti in forza del comma 2 del medesimo DPR si riferiscono alle entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio precedente.

nel tempo tanto da poter pensare di inserirle in previsione già in fase di stesura del bilancio. Ciò al fine di favorire l'operatività delle strutture, la corretta ed efficiente gestione di tutte le risorse disponibili, ridurre il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio e consentire una migliore trasparenza e unicità del bilancio stesso.

Questa esigenza è stata recepita con il decreto legislativo 90/2016 che, modificando l'articolo 23 della legge di contabilità e finanza pubblica³⁹, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione - e corrispondentemente in quello dell'entrata - gli importi relativi a quote di proventi destinati al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio.

La procedura cosiddetta di "stabilizzazione" in bilancio degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione alla spesa delle entrate di scopo era stata già anticipata, operativamente, con la legge di bilancio per il triennio 2016-2018 ed è stata nuovamente applicata nella legge di bilancio 2017-2019.

In particolare, nella legge di bilancio 2016 - 2018 sono stati "stabilizzati" importi per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi relativi a entrate che presentano le opportune caratteristiche per procedere alla "stabilizzazione", tra le quali:

- entrate derivanti da varie disposizioni legislative in cui è indicato l'importo che deve confluire in bilancio per essere destinato a specifiche spese;
- entrate per le quali la normativa di riferimento indica un importo massimo dei versamenti all'entrata da riassegnare;
- entrate che nel corso degli ultimi tre anni hanno mostrato oscillazioni contenute intorno ad un profilo degli incassi sostanzialmente costante.

Nella legge di bilancio 2017-2019 sono state riproposte le stabilizzazioni adottate in legge di bilancio 2016 -2018, operando le opportune correzioni laddove necessario a seguito della verifica dell'andamento del dato di versamento delle entrate attinenti, e sono state aggiunte ulteriori "stabilizzazioni", portando così a un importo complessivo pari a 1,7 miliardi il dato delle somme stabilizzate⁴⁰.

³⁹ Si tratta dell'articolo 23, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 90/2016 che stabilisce: "Al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse a decorrere dall'anno 2017, con il disegno di legge di bilancio di previsione, possono essere iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione ovvero nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento di specifici interventi o attività, nel caso in cui il numero di tali esercizi sia inferiore a tre. Per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possono essere previste le necessarie variazioni con il disegno di legge ai fini all'assestamento delle previsioni di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1".

⁴⁰ Alcuni dei capitoli di spesa oggetto di stabilizzazione di entrate riassegnabili sono stati in seguito oggetto di tagli secondo le norme recate dall'articolo 1, commi da 494 a 510, della legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) riguardanti il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata per gli acquisti di beni e servizi e dell'articolo 1, comma 587 riguardante il concorso dei Ministeri alla manovra di finanza

La stabilizzazione delle riassegnazioni ha riguardato tutti i Ministeri, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i quali i proventi di pertinenza riassegnabili non erano sufficientemente determinabili o presentavano carattere di aleatorietà. Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione - come i controlli ispettivi - a diritti e tributi e a contributi comunitari in somma fissa stabilita per legge. A questi casi, si aggiungono delle fattispecie particolari come le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali (BFP)⁴¹. L'iscrizione di un determinato ammontare di risorse, in entrata e in spesa, per ciascuna tipologia di riassegnazione è stata effettuata in modo prudenziale e dopo un'attenta analisi storica sull'andamento dei singoli proventi riassegnabili, in modo da evitare sovradimensionamenti dei capitoli di spesa rispetto all'andamento del gettito a essi collegato. Oltre alle caratteristiche delle entrate precedentemente illustrate, per procedere all'iscrizione già in previsione di tali risorse, è stato previsto che le stesse confluissero in un capitolo/articolo specifico dello stato di previsione dell'entrata e che questo risulti univocamente collegato (salvo alcuni casi che comunque consentono una facile tracciabilità) al rispettivo capitolo di spesa che riceve le relative risorse stanziare in previsione. Tale impostazione contabile è necessaria al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di "stabilizzazione" al fine di accertare la congruenza con il corrispettivo importo stabilizzato sul lato spese. Il monitoraggio, quindi, è indispensabile per verificare l'ammontare effettivo dei versamenti al termine di ciascun esercizio finanziario e permettere con il provvedimento di assestamento di bilancio o con il disegno di legge di bilancio per l'anno successivo, l'allineamento della previsione di spesa alle somme effettivamente incassate.

pubblica. Inoltre registrano anche riduzioni di spesa effettuate in sede di approvazione della legge di bilancio 2017-2019.

⁴¹ A seguito della privatizzazione della Cassa depositi e prestiti (articolo 6 del DL 269/2003), parte delle sue attività e delle passività sono state destinate al Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, alcuni conti aperti dalla CDP presso la tesoreria statale sono stati intestati al Ministero dell'economia e delle finanze (come il conto di tesoreria contenente i capitali incassati dalla CDP a seguito della emissione e collocamento di BFP). Nell'ambito di tale operazione il Ministero è divenuto soggetto debitore dei BFP e, pertanto, è obbligato al pagamento degli interessi che i buoni maturano e dei rimborsi del capitale nel caso in cui i titoli giungano a scadenza o ne venga richiesto il rimborso anticipato. Le risorse necessarie sono reperite dai prelievi dai conti di tesoreria precedentemente intestati alla CDP o dalle risorse introitate a seguito dei rimborsi dei mutui di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è divenuto mutuante. Nel dettaglio vi sono due fattispecie di esigenze gestite tramite riassegnazioni di entrate. La prima è relativa al rimborso di capitali dei BFP nel momento in cui giungono a scadenza o viene richiesto il rimborso anticipato da parte del detentore. In questo caso si registra un prelievo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dal conto di tesoreria infruttifero contenente i capitali ricevuti al momento della sottoscrizione dei BFP (prima del 2003 intestato alla CDP). Tali somme vengono versate nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato e, in seguito, riassegnate al capitolo di spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze destinato a effettuare i rimborsi. Il secondo caso è relativo al pagamento degli interessi maturati dai BFP. Per il pagamento degli interessi sui BFP il Ministero dell'economia e delle finanze utilizza le somme introitate dal versamento delle quote interessi e capitali dei mutui, nel cui contratto il Ministero dell'economia e delle finanze ha sostituito la CDP come mutuante. Tali somme vengono versate in entrata per poi essere riassegnate al capitolo di spesa specifico per poter così pagare gli interessi dovuti. L'autorizzazione a procedere tramite riassegnazioni è generalmente disciplinata tramite apposita norma della legge di bilancio.

La normativa sottostante alla riassegnazione resta comunque in vigore e, pertanto, non è preclusa, in corso d'anno, la possibilità per l'amministrazione, qualora ne ricorrano le condizioni, di richiedere apposite variazioni di bilancio volte alla riassegnazione alla spesa delle somme incassate in misura eccedente rispetto alla previsione iniziale di entrata. Di contro, nel caso in cui emerga che le somme iscritte come stanziamenti iniziali risultino di ammontare superiore rispetto a quanto effettivamente versato in entrata, ove possibile, saranno operati accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli di spesa interessati, ovvero sarà corrispondentemente operato il conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa in sede di disegno di legge di bilancio per l'esercizio successivo. Sul tema della riassegnazione alla spesa delle entrate di scopo e sulla loro stabilizzazione nel bilancio dello Stato sono state emanate apposite circolari da parte della Ragioneria generale dello Stato; si tratta in particolare delle circolari n. 1 del 19 gennaio 2016⁴² e n. 6 del 26 gennaio 2017⁴³ alle quali si rinvia per maggiori dettagli.

III.2.4 L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato

Gli articoli 38-bis, ter, quater, quinquies e sexies della novellata legge di contabilità e finanza pubblica disciplinano l'introduzione della contabilità integrata finanziaria economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato, da attuare con successivi provvedimenti normativi. Al riguardo, occorre considerare che l'adozione della contabilità integrata e del piano dei conti integrato è collegata alle analoghe disposizioni emanate per gli altri livelli di governo: decreto legislativo 118/2011 (relativo all'armonizzazione degli enti territoriali) e decreto legislativo 91/2011 (relativo all'armonizzazione degli enti non territoriali) e al regolamento contenente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni Pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 132/2013).

I principi fondanti, disposti dai citati articoli 38-bis e ter, possono essere così riassunti:

- introduzione della contabilità integrata mediante affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, ai fini conoscitivi, che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione.
- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, tenuto conto del decreto del Presidente della Repubblica 132/2013, al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle Amministrazioni Pubbliche e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione di documenti contabili e di bilancio. Conseguentemente,

⁴² La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_19_gennaio_2016_n_1.html

⁴³ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_26_gennaio_2017_n_6.html

per ciascuna azione di bilancio sarà assicurata l'analisi della spesa in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

Per le Amministrazioni centrali dello Stato l'adozione della contabilità integrata, prevista con l'articolo 38-bis della novellata legge 196/2009, è stata parzialmente anticipata dalle disposizioni dell'articolo 6, comma 6 del decreto legge 95/2012 che ha reso obbligatorio, dal 2013, l'utilizzo delle funzionalità economico-patrimoniali del sistema informativo Sicoge per tutte le Amministrazioni centrali, comprese le loro articolazioni periferiche. Per la parte relativa ai costi, il Sicoge utilizza il piano dei conti dell'esistente contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali, redatto in coerenza con i principi contabili nazionali, integrato da alcuni conti di natura patrimoniale necessari per le scritture in partita doppia (debiti/crediti e immobilizzazioni); le registrazioni sono attualmente limitate agli aggregati degli acquisti di beni e servizi e agli altri costi compresi quelli del personale.

Le disposizioni introdotte dell'articolo 38-bis della legge 196/2009 prevedono nuovi controlli da parte della Ragioneria generale dello Stato (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato) ai fini della verifica e della corretta tenuta delle scritture contabili, nonché la puntuale applicazione dei principi contabili da definirsi mediante successivi accordi fra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei Conti.

Per dare attuazione alle disposizioni previste dagli articoli 38-bis, ter, quater, *quinquies* e *sexies* della legge 196/2009 sono in corso lavori tesi a definire lo schema di decreto del Presidente della Repubblica relativo all'adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato; il percorso della sperimentazione biennale prevista dall'articolo 38-sexies, da definire con apposito decreto Ministeriale; la codifica provvisoria della transazione contabile elementare e le relative modalità di applicazione. I codici della transazione elementare avranno un impatto diretto su tutti gli attuali sistemi informatici coinvolti. L'adozione a regime della contabilità integrata e del piano dei conti integrato avverrà in base agli esiti della sperimentazione da cui deriverà, tra l'altro, per il bilancio finanziario anche la nuova codifica SIOPE delle Amministrazioni centrali dello Stato, in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

III.2.5 Il superamento delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria

L'articolo 44-ter della legge 196/2009 disciplina la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. La predetta disposizione demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione puntuale delle gestioni da ricondurre al regime di contabilità ordinaria o da sopprimere in via definitiva. Tali operazioni dovranno essere condotte entro i 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (ossia entro il 14 giugno 2018).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è in corso di emanazione, essendo stato firmato e registrato dalla Corte dei Conti.

Tale decreto stabilisce che la riconduzione al regime di contabilità ordinaria riguarderà le gestioni relative alle strutture dei Ministeri attualmente operanti su

contabilità speciali (quali le Prefetture, le articolazioni del Ministero della difesa e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le Capitanerie di porto, la Guardia di finanza) nonché taluni interventi a fondo perduto che non presentano le caratteristiche fissate dall'articolo 44-ter per il mantenimento in essere (ossia non riguardano gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, accordi tra più Amministrazioni, la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, casi di necessità e urgenza). La riconduzione è prevista per il 1° gennaio 2018 per tutte le gestioni interessate. La soppressione in via definitiva, che si applicherà a conti sostanzialmente inattivi da tempo o a saldo zero, avverrà invece il 30 giugno 2017.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri riguarda anche l'eliminazione di talune gestioni afferenti ad eventi calamitosi operanti su contabilità speciali: in alcuni casi la data di soppressione è già fissata nel medesimo decreto (alla data del 30 giugno 2017), in altri avverrà entro 18 mesi, a seguito di verifica, da parte del Dipartimento della Protezione civile, degli interventi già in corso o programmati, della provenienza originaria delle risorse, dei contenziosi eventualmente pendenti.

Occorre poi ricordare che anche l'articolo 44-quater della legge 196/2009⁴⁴ si muove nell'ottica di assicurare la razionalizzazione e il progressivo superamento delle gestioni fuori bilancio. La menzionata disposizione stabilisce, infatti, che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di amministrazioni dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, è consentita solo se prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. La medesima norma disciplina altresì le modalità di rendicontazione annuale e trimestrale dei saldi e dei movimenti di tali conti.

Con la circolare n.22 del 5 ottobre 2016⁴⁵, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato le istruzioni operative per le Amministrazioni interessate, unitamente agli schemi da utilizzare rispettivamente per la richiesta di autorizzazione e per la rendicontazione. In particolare con tale circolare è stato chiesto alle Amministrazioni interessate di inviare entro il 9 novembre 2016 ad apposite caselle di posta elettronica dedicate l'eventuale richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove gestioni e di fornire i dati annuali relativi alle gestioni aperte al 31 dicembre 2015. La circolare ha previsto, altresì, l'obbligo della trasmissione a cadenza trimestrale della rendicontazione delle entrate e delle spese e della variazione delle giacenze afferenti ai conti correnti bancari e postali.

Attualmente sono in corso contatti con le Amministrazioni per ulteriori specificazioni sui termini e sulle modalità dell'invio dei dati. A tale proposito si segnala che sul sito della Ragioneria generale dello Stato sono state pubblicate le prime FAQ che tengono conto delle principali problematiche riscontrate nel ricevimento dei dati e nella loro fruibilità.

Nel corso del biennio 2017-2018 si prevede di inserire le informazioni in un database che ne garantisca l'utilizzo.

⁴⁴ Introdotta dall'articolo 10, comma 1 della legge n. 163 del 2016.

⁴⁵ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_5_ottobre_2016_n_22.pdf

III.3 LA DELEGA PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO E PER IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA (ARTICOLO 42)

La delega prevista all'articolo 42⁴⁶ della legge 196/2009 per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è stata attuata con l'emanazione del decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93. Il provvedimento, che in parte modifica precedenti disposizioni della legge di contabilità e in parte introduce specifiche norme nell'ordinamento contabile, è diretto in primo luogo a potenziare il ruolo delle previsioni di cassa, rendendo più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione. Per questo scopo sono state introdotte apposite disposizioni che riguardano:

- la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento, in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile⁴⁷. Si prevede poi l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata, nell'ottica del rafforzamento della fase di cassa, attraverso l'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione⁴⁸ (per una più ampia trattazione di tali aspetti si rinvia al successivo paragrafo III.3.1);
- l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) in fase di formazione del bilancio di previsione che deve contenere dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, con la distinzione della quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza⁴⁹. Il piano finanziario dei pagamenti dovrà essere aggiornato sulla base degli stanziamenti previsti con la legge di bilancio approvata⁵⁰;
- la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, a fini conoscitivi, delle indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale. In particolare, dovranno essere fornite, in apposite tabelle, informazioni sui pagamenti del bilancio che sono affluiti su conti di tesoreria, con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari le Amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse.

⁴⁶ Il termine per l'esercizio della delega è stato modificato prima dall'articolo 1, comma 5 della legge 89/2014 e successivamente dall'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9/2016.

⁴⁷ Articolo 34 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 93/2016.

⁴⁸ Articolo 4 del decreto legislativo 93/2016.

⁴⁹ Articolo 23, comma 1-ter della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁰ Articolo 23, comma 5-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 4 del decreto legislativo 93/2016.

Si prevede, inoltre, che, relativamente ai conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari Amministrazioni dello Stato, siano altresì rappresentati i movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno oggetto del rendiconto⁵¹. L'obiettivo è quello di fornire un quadro del raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale per dare contezza dell'effettiva erogazione di risorse dal bilancio statale ai destinatari finali. In merito a tale previsione si precisa che l'attività istruttoria per la realizzazione delle predette tabelle si è conclusa e, pertanto, le stesse saranno allegate al Rendiconto generale dello Stato per il 2016.

In secondo luogo, si rivede la disciplina sui residui passivi con lo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari. In particolare si prevede:

- la revisione dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi, relativi alle spese in conto capitale formati negli esercizi precedenti prevedendone anche, per alcune specifiche situazioni introdotte dalla nuova normativa, la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse⁵² (i dettagli di tali innovazioni sono trattati più ampiamente nel paragrafo III.3.2);
- la possibilità di rimodulare le somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale in relazione alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti⁵³;
- l'aggiornamento delle disposizioni sull'accertamento e riaccertamento annuale dei residui passivi, compresi quelli andati in perenzione⁵⁴.

Da ultimo, si fa presente che la legge di delega prevede che entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 93/2016 potranno essere adottate eventuali disposizioni correttive e integrative del medesimo provvedimento⁵⁵.

III.3.1 La revisione del concetto di impegno e di accertamento contabile

Come anticipato in precedenza, uno degli obiettivi del citato decreto legislativo 93/2016 è quello di "avvicinare" il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento). A tale scopo, l'articolo 3 del decreto legislativo menzionato, ha sostituito interamente l'articolo 34 della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, relativo agli impegni di spesa e ai relativi pagamenti, formulando, in particolare, una revisione della nozione di impegno.

⁵¹ Articolo 47-bis della legge 196/2009 come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 93/2016

⁵² Articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016

⁵³ Articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016

⁵⁴ Articolo 34-ter della legge 196/2009, articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁵ Articolo 1, comma 7 della legge 89/2014, come modificato dall'articolo 1, comma 4 della legge 19/2017.

Le principali innovazioni che il decreto legislativo ha previsto per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa sono le seguenti:

- a) l'avvicinamento della fase dell'impegno di spesa alla fase del pagamento. Ciò avviene prevedendone l'assunzione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile. Sono stati indicati normativamente gli elementi imprescindibili in assenza dei quali vi è il divieto di procedere all'assunzione dell'impegno, quali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. Costituiscono un'eccezione le fattispecie di trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche per le quali il creditore potrebbe essere individuato solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato. In questi casi, fermi restando tutti gli altri elementi, è consentita l'assunzione dell'impegno contabile;
- b) l'istituzionalizzazione e obbligatorietà del cosiddetto piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) - già previsto in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del decreto legge n. 95 del 2012, - da aggiornare in corso di gestione al momento in cui vengono assunti gli impegni, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa.

Inoltre, il decreto legislativo in questione, all'articolo 9, comma 4, prevede, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 196 del 2009, una sperimentazione della durata massima di 12 mesi, i cui termini, modalità di attuazione e tipologie di spesa interessate sono stati declinati nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 settembre 2016 e nella successiva circolare esplicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 7 ottobre 2016⁵⁶.

L'articolo 4 del decreto legislativo 93/2016 dispone che siano individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione.

Al riguardo, con determina del Ragioniere generale dello Stato del 5 agosto 2016, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, denominato "*Gruppo di lavoro per la revisione dei criteri e delle procedure di contabilizzazione delle entrate del bilancio dello Stato*", avente il compito di elaborare proposte, di carattere sia operativo che normativo, da recepire anche nell'ambito del regolamento di cui al succitato articolo 4 del decreto legislativo 93/2016, per la revisione della disciplina dell'accertamento contabile, ai fini della previsione, della gestione e della rendicontazione delle entrate del bilancio Stato.

Il gruppo di lavoro è formato da 19 componenti, rappresentanti degli Uffici dell'amministrazione economico-finanziaria direttamente coinvolti nella gestione

⁵⁶ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_7_ottobre_2016_n_23.html

delle entrate erariali, quali il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento delle finanze, l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché di altri soggetti e istituzioni quali Equitalia s.p.a., la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le attività del gruppo, avviate dalla fine del 2016, sono orientate a effettuare quegli approfondimenti necessari a modificare la rappresentazione, nelle scritture contabili del bilancio statale, delle ragioni del credito tali da assicurare una maggiore trasparenza e significatività delle medesime scritture. Particolare attenzione, ai fini del potenziamento del bilancio di cassa, è infatti rivolta all'analisi dell'esigibilità dei crediti erariali, anche in relazione al quadro normativo di riferimento e al profilo storico delle relative riscossioni.

III.3.2 La revisione della disciplina dei residui

Un'importante innovazione introdotta dal decreto legislativo 93/2016 riguarda la revisione della disciplina relativa al regime contabile dei residui passivi in materia di conservazione di residui di bilancio e di perenzione amministrativa, sia per le spese di parte corrente che di quelle in conto capitale, nonché quella concernente la predisposizione del decreto di accertamento dei residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto.

Più in particolare, oltre a modificare gli attuali termini di conservazione in bilancio dei residui propri relativi alle spese correnti, le novità introdotte innovano l'attuale sistema di eliminazione degli stessi dalla gestione finanziaria.

Il nuovo testo normativo prevede la conferma del termine di conservazione biennale dei residui propri di parte corrente, ma dispone il differimento del termine di conservazione a tre anni per i residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche.

L'esigenza di tale differimento nasce dalle peculiari procedure di liquidazione e di pagamento dei trasferimenti correnti di che trattasi. Normalmente, tali procedure richiedono tempi tecnici che vanno oltre il biennio previsto dall'attuale normativa. La norma tende a evitare, per tale tipologia di spesa, la perenzione amministrativa e di conseguenza la complessa procedura della reinscrizione in bilancio, con il rischio di allungamento dei tempi di pagamento e di oneri aggiuntivi connessi a eventuali contenziosi.

Di notevole rilevanza è il nuovo principio introdotto concernente la diversa modalità di eliminazione dei residui passivi dal bilancio e il loro successivo passaggio al Conto del patrimonio.

La normativa previgente prevedeva che tutti i residui passivi, al termine del periodo di conservazione, fossero automaticamente eliminati dal bilancio perché considerati perenti agli effetti amministrativi e iscritti nel Conto del patrimonio per essere riprodotti in bilancio negli esercizi successivi attraverso la procedura della reinscrizione.

La nuova norma ha sostituito - per le sole spese correnti - il processo automatico per il passaggio dei residui al patrimonio con una attività di riaccertamento delle somme da pagare, svolta dalle amministrazioni competenti. L'attività consiste, sostanzialmente, nella preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e nella successiva richiesta motivata della conservazione nelle scritture contabili patrimoniali, inoltrata ai competenti uffici di controllo, per le sole somme individuate come debiti certi.

Le somme del titolo I che risultino non riaccertate costituiranno automaticamente economie di bilancio.

Viene innovata, anche, la disciplina delle conservazione degli stanziamenti di bilancio delle spese in conto capitale.

Per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali, non aventi carattere permanente e non impegnati alla chiusura dell'esercizio, è introdotta la facoltà per l'Amministrazione di poter conservare tali somme non come residui di stanziamento ma come risorse da riscrivere con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti.

Inoltre, è stato fissato a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri attinenti a spese in conto capitale. Oltre tale termine i residui si intendono perenti agli effetti amministrativi. L'esigenza di posticipare di un anno l'attuale termine di mantenimento in bilancio di tali residui, è nata dalla constatazione che per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento si concretizzano in periodi di tempo considerevolmente lunghi a causa della complessità delle opere, dei lavori o delle forniture. Si è inteso evitare, anche per tale tipologia di spesa, l'accumulo di residui perenti e la possibile insorgenza di contenziosi, che potrebbero generarsi a seguito delle complesse procedure di riscrizioni in bilancio dei residui caduti in perenzione amministrativa, con conseguenti oneri a carico del bilancio dello Stato.

Rimane confermata la procedura per cui, al termine dell'esercizio finanziario, le Amministrazioni, per ciascun capitolo di bilancio, con apposito decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, accertano la consistenza dei residui formati con la gestione della competenza.

E' stato previsto, a regime, il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti al fine di ridurre lo stock degli stessi, attraverso la verifica annuale della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza delle partite debitorie nelle scritture contabili.

Su tali aspetti è stata emanata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato la circolare esplicativa n. 27 del 15 dicembre 2016⁵⁷.

III.4 IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE DEL BILANCIO DELLO STATO E L'UNIFICAZIONE DEL DDL BILANCIO E DEL DDL STABILITÀ

Il processo di riforma dell'ordinamento contabile, avviato a livello sovranazionale con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, recepito nella Costituzione con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e attuato con la successiva legge 24 dicembre 2012, n. 243, si è completato a seguito dell'approvazione della legge 4 agosto 2016, n. 163. Tale provvedimento, che dà attuazione all'articolo 15 della richiamata legge 243/2012, innova profondamente i contenuti e l'articolazione del disegno di legge di bilancio dello Stato. La nuova disciplina mira, infatti, ad avvalorare il ruolo "sostanziale" che il bilancio ha assunto a seguito della modifica costituzionale del 2012 e, in particolare, della mancata riproposizione del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione che prevedeva il divieto di stabilire

⁵⁷ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_15_dicembre_2016_n_27.html

nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In tale ottica, uno degli elementi più qualificanti della riforma è l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento "integrato". A differenza di quanto accadeva nei precedenti esercizi finanziari, il bilancio dello Stato ora presentato al Parlamento, integra fin dall'inizio gli effetti delle modifiche proposte alla legislazione vigente alle risorse già disponibili in bilancio per il triennio di previsione considerato. Questa innovazione consente di riportare l'attenzione del Parlamento sulle priorità dell'intervento pubblico, valutando allo stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione. Per distinguere le risorse già previste dalla normativa vigente da quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi, il nuovo disegno di legge di bilancio è articolato in due sezioni⁵⁸. La prima contiene le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nella relativa Nota di aggiornamento. La seconda sezione riporta le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni proposte in sede di formazione del bilancio⁵⁹. Con questa previsione vengono aumentati i margini di flessibilità a disposizione delle Amministrazioni, in fase di formazione, con lo scopo di assicurare una migliore programmazione delle risorse, attraverso un più accurato processo di quantificazione degli stanziamenti di bilancio e una maggiore aderenza ai fabbisogni effettivi di cassa. Nello specifico, l'area della flessibilità in formazione viene estesa all'intero stato di previsione di ciascun Ministero, laddove in precedenza tale facoltà era limitata all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione.

In particolare, in base a quanto stabilito dall'articolo 23, comma 3, lettera a) della legge 196/2009, si prevede:

- la facoltà, per ciascun Ministero, di effettuare in sede di formazione delle previsioni a legislazione vigente rimodulazioni in via compensativa delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi (prima della riforma di bilancio, tale possibilità era concessa solo nell'ambito di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazioni verticali);
- la possibilità di rimodulare in via compensativa le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti (c.d. rimodulazioni orizzontali). Corrispondentemente all'utilizzo della flessibilità si prevede di dare maggiore trasparenza alle suddette riallocazioni della spesa tramite la predisposizione di appositi allegati conoscitivi al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, recanti le corrispondenti variazioni apportate con riferimento alle autorizzazioni legislative di spesa. La Ragioneria generale dello Stato ha emanato la circolare n. 30 del 21 dicembre 2016⁶⁰ con lo scopo di fornire alle Amministrazioni centrali dello Stato una visione generale sulle novità introdotte ed impartire istruzioni operative, sia sulle richiamate novità in tema di flessibilità recate dalla legge 163/2016 sia su quelle previste dai due decreti legislativi 90 e 93/2016.

⁵⁸ Articolo 21 della legge 196/2009 commi 1-12, come modificati dall'articolo 2, comma 3 della legge 163/2016.

⁵⁹ Articolo 23, comma 3 lettera a) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 163/2016.

⁶⁰ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_21_dicembre_2016_n_30.pdf

La seconda sezione del disegno di legge di bilancio contiene, inoltre, i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle disposizioni normative vigenti per i quali non è necessario adottare modifiche dell'assetto ordinamentale⁶¹. Pertanto, dal momento che la Sezione I della nuova legge di bilancio è riservata esclusivamente alle innovazioni legislative, la manovra di finanza pubblica (ovvero, l'insieme degli interventi volti a modificare la legislazione vigente) non si esaurisce in essa, ma include anche le modifiche della legislazione vigente effettuate direttamente con la Sezione II senza l'intervento di nuove norme (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni). Per rafforzare il ruolo allocativo del bilancio ai fini dell'attuazione delle scelte di politica economica del Governo, le innovazioni apportate possono prevedere interventi a favore dello sviluppo, eventualità in passato non consentita.

Il disegno di legge di bilancio deve essere definito nei limiti dei saldi programmatici di finanza pubblica. Inoltre, per garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, disciplinato dall'articolo 14 della legge 243/2012, deve essere assicurata la coerenza del saldo complessivo del bilancio dello Stato con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, senza la necessità di predisporre un autonomo prospetto di copertura delle variazioni marginali alla legislazione vigente, come in precedenza avveniva per la legge di stabilità. Per la prima volta, ai sensi delle modifiche alla normativa contabile introdotte dalla legge 163/2016, viene predisposta la relazione tecnica al disegno di legge di bilancio⁶². La relazione tecnica contiene, per la sezione prima, l'indicazione delle innovazioni apportate da ciascuna disposizione normativa, con la quantificazione dei relativi effetti finanziari e, per la sezione seconda, l'illustrazione sintetica degli effetti delle riprogrammazioni, rifinanziamenti e definanziamenti apportati alla legislazione vigente. Parte integrante della relazione tecnica è costituita dal quadro di raccordo che dimostra la coerenza del saldo netto da finanziare, risultante dal bilancio integrato con gli effetti della manovra, con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. La nota tecnico illustrativa (che in precedenza accompagnava il disegno di legge di stabilità) viene confermata quale documento conoscitivo allegato al disegno di legge di bilancio, con funzione di raccordo tra il medesimo disegno di legge di bilancio e il conto economico della PA⁶³. Come elemento di novità rispetto al passato, la Nota tecnico illustrativa dovrà fornire elementi di dettaglio sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e sarà aggiornata all'atto del passaggio del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento.

Le illustrate innovazioni in tema di contenuto della legge di bilancio dello Stato sono state applicate per la prima volta in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019. La loro concreta attuazione ha richiesto rilevanti modifiche di adeguamento del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato per consentire la prospettazione del documento contabile, sottoposto

⁶¹ Articolo 23, comma 3 lettera b) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 163/2016.

⁶² Articolo 21, commi 12- bis e 12-ter della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g) della legge 163/2016.

⁶³ Articolo 21, commi 12-quater e 12-quinquies della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g) della legge 163/2016.

all'approvazione parlamentare, e dei relativi allegati nella nuova struttura delineata dalla riforma.

La legge 163/2016 non ha modificato, invece, la natura del provvedimento di assestamento confermandone la veste di legge sostanzialmente formale, come era in passato. Il suo contenuto, pertanto, sarà analogo a quello della sezione seconda del disegno di legge di bilancio e potrà contenere unicamente l'aggiornamento delle previsioni in coerenza con quelle contenute nel Documento di economia e finanza. Inoltre, sulla base di quanto previsto dall'articolo 33, comma 3⁶⁴ della legge 196/2009, con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, anche relative ad unità di voto diverse e quindi, nell'ambito della spesa, anche tra programmi di Missioni diverse, restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

III.4.1 La revisione del ciclo di bilancio e della programmazione finanziaria

Con l'approvazione della legge 163/2016 è stata, inoltre, rivista la tempistica della presentazione dei documenti di programmazione e di bilancio, mantenendo comunque l'attuale assetto che prevede la distinzione del momento in cui si fissano gli obiettivi programmatici da quello in cui si realizzano le misure tese al conseguimento degli stessi. Le modifiche relative ai tempi di presentazione riguardano la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e il disegno di legge di bilancio. Resta invece inalterata la data di presentazione del Documento di economia e finanza (DEF). Rispetto al previgente calendario, è fissata al 27 settembre la data di presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza⁶⁵, in precedenza stabilita al 20 settembre. Lo spostamento della presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dovrebbe consentire di incorporare, nel medesimo documento, i dati della seconda notifica effettuata dall'ISTAT sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche, in modo tale da rendere coincidenti il quadro di previsione macroeconomico e di finanza pubblica, utilizzato nella Nota di aggiornamento, con quello riportato successivamente nel Documento programmatico di bilancio. La presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere viene spostata dal 15 al 20 ottobre⁶⁶. Il differimento temporale della data di presentazione del documento contabile al Parlamento deriva dall'esigenza di dover predisporre il bilancio integrato, attraverso l'imputazione nella seconda sezione del disegno di legge di bilancio degli effetti contabili delle modifiche introdotte alla legislazione vigente dalla prima sezione. Infine, si prevede che entro il 15 ottobre il progetto di

⁶⁴ Comma modificato dall'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 90/2016 e, successivamente, sostituito dall'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge 163/2016.

⁶⁵ Articolo 7, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera a) della legge 163/2016.

⁶⁶ Articolo 7 comma 2, lettera d) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera c) della legge 163/2016.

Documento programmatico di bilancio, da presentare alla Commissione europea e all'Eurogruppo, venga trasmesso anche alle Camere⁶⁷.

La legge 163/2016 interviene anche in senso ampliativo sui contenuti del DEF e della NADEF. In primo luogo, viene sistematizzata la disciplina relativa alla Relazione al Parlamento che il Governo deve presentare alle Camere, per le conseguenti deliberazioni, nell'ipotesi in cui, in caso di eventi eccezionali (articolo 6 della legge 243/2012), intenda discostarsi dall'obiettivo programmatico di medio termine o aggiornare il piano di rientro ovvero ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie. In particolare, con le modifiche introdotte⁶⁸ si prevede che, qualora nell'imminenza della presentazione del DEF o della NADEF ricorrano tali circostanze, il Governo possa presentare la Relazione come annesso a tali documenti programmatici. Per quanto concerne i contenuti, la sezione seconda del DEF, relativamente al dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei principali settori di spesa, dovrà indicare anche le informazioni sul debito delle Amministrazioni Pubbliche e sul relativo costo medio, nonché l'ammontare della spesa per interessi nel bilancio dello Stato correlata agli strumenti finanziari derivati⁶⁹. Il DEF, inoltre, in un apposito allegato, conterrà l'andamento degli indicatori riferiti al benessere equo e sostenibile, selezionati da un apposito Comitato istituito presso l'Istat. Con apposita relazione predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze, da presentare alle Camere entro il 15 febbraio, dovrà essere data evidenza dell'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio⁷⁰.

In base alla nuova disciplina⁷¹ la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dovrà contenere, oltre agli elementi già previsti nel passato, anche l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari della manovra stessa in termini di entrata e di spesa necessari al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

⁶⁷ Articolo 9, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 5 della legge 163/2016. Il Documento programmatico di bilancio 2017 è stato trasmesso alle Autorità europee e al Parlamento nei termini previsti.

⁶⁸ Articolo 10, comma 5-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera e) della legge 163/2016 e articolo 10-bis, comma 6 della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 7 della legge 163/2016.

⁶⁹ Articolo 10, comma 3, lettera e) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 6, lettera d) della legge 163/2016.

⁷⁰ Articolo 10, commi 10-bis e 10-ter della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 1, comma 6, lettera g) della legge 163/2016.

⁷¹ Articolo 10-bis, comma 1 lettera c-bis) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera g) della legge 163/2016.

PAGINA BIANCA

Allegato II
Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa.....	65
Executive summary	67
I. IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO TERRITORIALE	69
I.1. Il Quadro economico territoriale di riferimento	69
I.2. LA Competitività	71
I.3. Lavoro ed Inclusione sociale.....	73
I.4. La Valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e infrastrutturali.....	77
II. CONCLUSIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013	79
II.1. Programmi Operativi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo 2007-2013: avanzamento complessivo al 31 dicembre 2016.....	79
II.2. Stato di attuazione del piano di azione coesione 2007-2013	80
II.3. Fondo sviluppo e coesione 2007-2013. Riprogrammazione risorse e stato di attuazione al 31 dicembre 2016.....	81
III. RISORSE, OBIETTIVI, STRUMENTI E STATO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	85
III.1. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020	85
III.2. Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020	93
III.3. Tre strategie di intervento.....	96
III.4. Le misure per migliorare l'efficienza della gestione	102
IV. LE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO.....	105
V. LA TRASPARENZA E L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE.....	111
V.1. Opencoesione: la trasparenza e la partecipazione diffusa	111
V.2. Gli strumenti e le iniziative per rafforzare l'orientamento ai risultati: gli indicatori di risultato e l'iniziativa obiettivi di servizio.....	113

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione predisposta a cura del Dipartimento per le politiche di coesione, ai sensi dell'art. 10 della legge 196/2009, integrato dall'art. 7 del decreto legislativo 88/2011, dà conto delle principali attività di programmazione e di attuazione realizzate nel corso del 2016 nell'ambito degli interventi previsti dalle politiche di coesione territoriale, evidenziando i contributi e i risultati conseguiti con le risorse 'aggiuntive' comunitarie e nazionali (Fondi strutturali e di investimento europei e Fondo per lo sviluppo e la coesione), per la promozione e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e per la riduzione dei divari di sviluppo regionale, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e della Costituzione italiana (art. 119, comma 5).

PAGINA BIANCA

EXECUTIVE SUMMARY

Nel marzo 2017 si è conclusa la rendicontazione del ciclo di programmazione 2007-13. Nonostante il ritardo accumulato nella spesa fino al 2013, per effetto di una riprogrammazione efficace, di un rinnovato impulso politico e di azioni innovative di supporto amministrativo alle Autorità di Gestione, la rendicontazione si è chiusa al 31 marzo 2017 con il pieno assorbimento delle risorse comunitarie. La nuova programmazione 2014-20 è stata avviata rafforzando la cooperazione istituzionale e la programmazione coordinata con le regioni attraverso la Cabina di regia del Fondo sviluppo e coesione e una nuova politica meridionalista attraverso il Masterplan e i Patti per il Sud, una politica fondata su un ruolo attivo del Governo e su una forte responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali. L'istituzione della figura del Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno rafforza, in continuità con il governo precedente, la centralità delle politiche di coesione e della questione meridionale come questione nazionale. Gli interventi immediati di rafforzamento del credito d'imposta su investimenti privati, di riequilibrio della spesa ordinaria in conto capitale delle amministrazioni centrali a favore del Mezzogiorno, le innovazioni istituzionali per l'efficacia della programmazione e progettazione degli interventi e l'accelerazione della spesa sui programmi di coesione, accanto ai segnali di vitalità dell'economia del Mezzogiorno negli ultimi due anni, confermano l'obiettivo di una svolta nelle politiche e nella dinamica del divario tra Mezzogiorno e resto del paese.

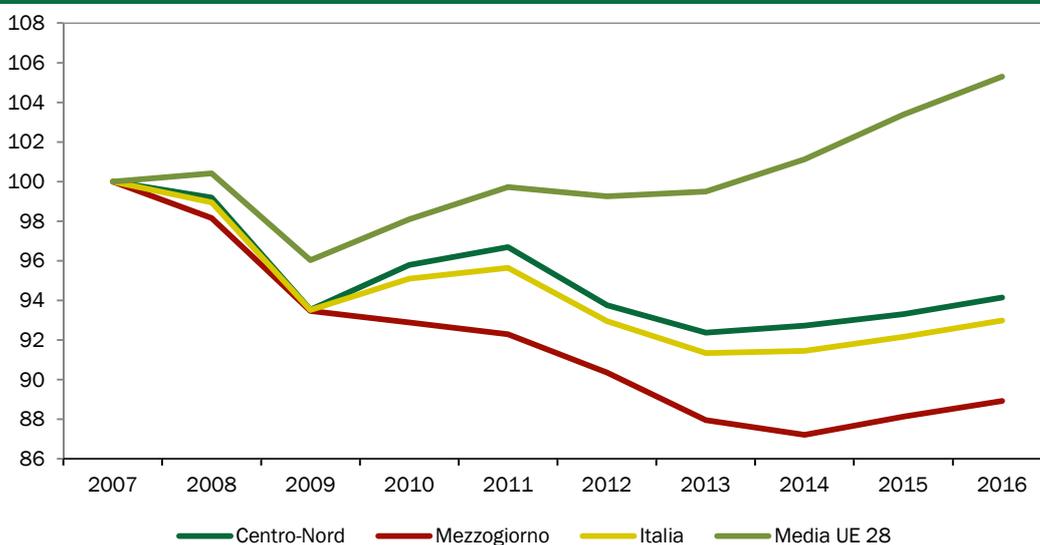
PAGINA BIANCA

I. IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO TERRITORIALE

I.1. IL QUADRO ECONOMICO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO

La crisi finanziaria ha avuto, nel periodo compreso fra il 2007 e il 2014, un impatto sul PIL del Mezzogiorno del -12,8 per cento e del -7,3 per cento nel Centro-Nord, con conseguente accentuazione dei divari economici e sociali tra le due macroregioni (cfr. Figura I.1). Tuttavia nel 2015, accanto a segnali positivi per la crescita del paese, sono emersi per la prima volta in un decennio, importanti segnali di inversione di rotta anche per quanto riguarda il divario, con il Mezzogiorno in crescita del 1,1 per cento ed il Centro-Nord che si attesta ad una +crescita dello 0,6 per cento. Ciò avviene in parte per la positive condizioni di contesto internazionale, il migliore andamento dei consumi delle famiglie e la rinnovata attrattività delle destinazioni turistiche. I dati provvisori per il 2016 indicano un lieve incremento della crescita nazionale, sospinta dall'espansione degli investimenti e della spesa delle famiglie, che dovrebbe riflettersi in maniera lievemente differenziata nelle diverse aree del Paese, ma non penalizzante per il Mezzogiorno.

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO 2007-2016 – NUMERO INDICE 2007=100



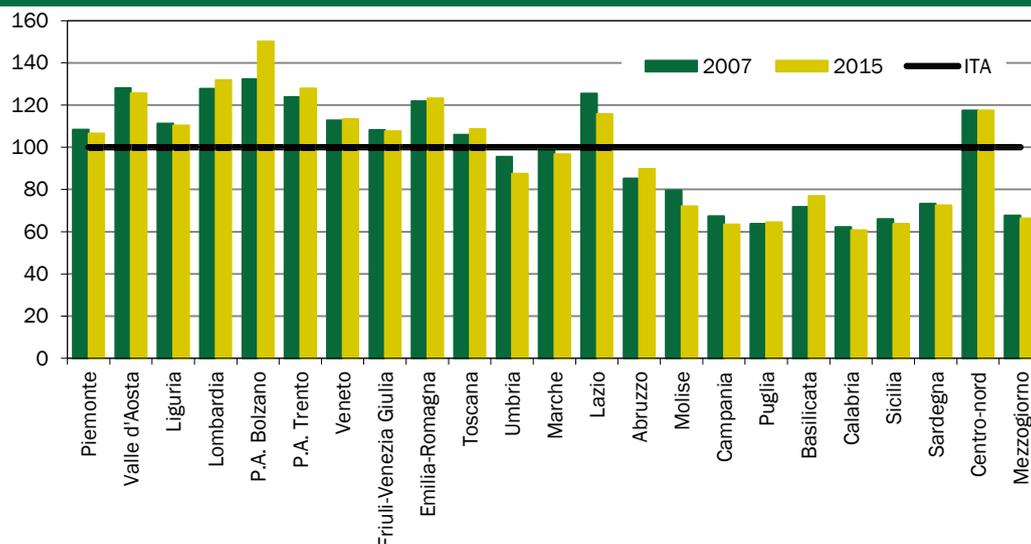
Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

Il 31 dicembre 2016, la popolazione residente nel Paese risultava pari a 60 milioni 579 mila unità, di cui 34,3 per cento residente nel Mezzogiorno. Nell'ultimo decennio, la popolazione italiana è cresciuta del 4,0 per cento, ma solo dell'1,2

per cento nel Mezzogiorno. La minor crescita demografica nel Mezzogiorno è dovuta a tassi naturali negativi, tassi migratori esteri positivi e a tassi migratori interni - dal Mezzogiorno al Centro-Nord - in aumento, soprattutto negli ultimi anni.

Nel 2015, il PIL pro capite nel Mezzogiorno era di 16.967 euro (-2.7 per cento rispetto al 2007) e pari al 56,4 per cento di quello nel Centro-Nord (cfr. Figura I.2).

FIGURA I.2: PIL PRO CAPITE REGIONALE SU VALOR MEDIO NAZIONALE = 100



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

Fra il 2007 e il 2014, il Paese ha risentito di un netto e perdurante calo della domanda interna, in termini sia di consumi (-4,1 per cento nel Centro-Nord e -10,7 per cento nel Mezzogiorno) sia di investimenti fissi lordi (-27,4 nel Centro-Nord e -38,3 per cento nel Mezzogiorno).

La spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, dopo una tenuta nel biennio 2007-2008, ha fatto registrare una riduzione cumulata del 40 per cento circa tra il 2009 e il 2014. Tale riduzione ha colpito tutte le ripartizioni territoriali in misura all'incirca proporzionale nel primo periodo, dal 2007 al 2012. A partire dal 2013 però la spesa nel Mezzogiorno in quota del totale cresce di 6 punti fino al 2015, evidenziando una nuova attenzione al Mezzogiorno stesso nelle politiche governative, pur in un contesto difficile. Nel 2015 la spesa in conto capitale al Mezzogiorno si attesta a 15,5 miliardi di euro, con un incremento notevole della spesa con risorse aggiuntive che si attesta a più di 10 miliardi di euro (in aumento da 6,9 nel 2014).

La quota di risorse ordinarie in conto capitale destinate al Mezzogiorno, pur in aumento negli ultimi anni, rimane comunque poco superiore al 20 per cento del totale, una proporzione più bassa della quota di popolazione, suggerendo un ruolo sostitutivo improprio assegnato alle politiche di coesione in passato. Il governo ha inteso correggere con l'intervento del Decreto in materia di interventi straordinari per le politiche di coesione, questa distorsione, introducendo l'obbligo per le

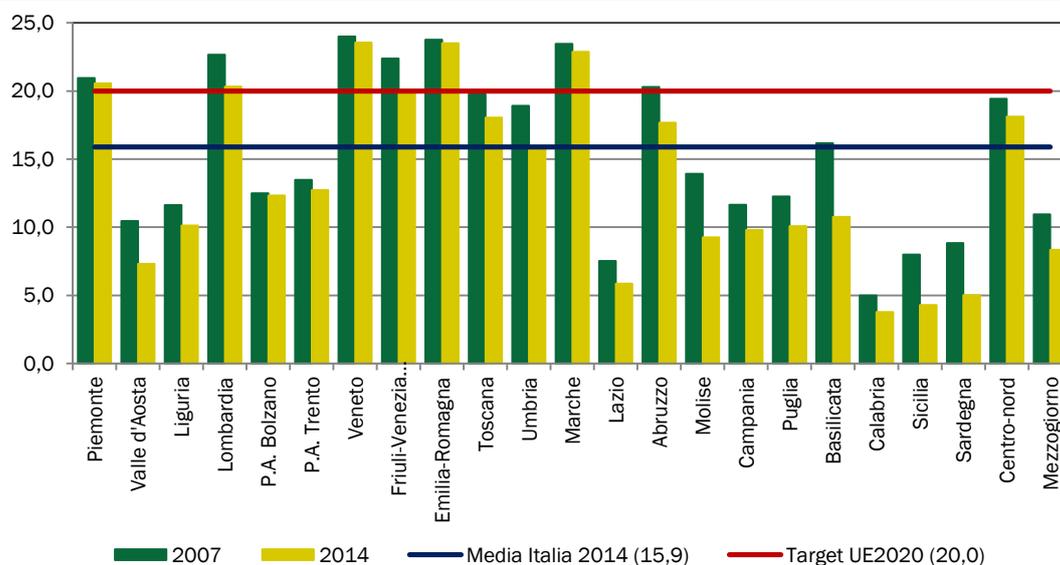
Amministrazioni centrali di programmare quote di spese ordinarie con conto capitale proporzionali alle popolazioni per area geografica.

I.2. LA COMPETITIVITÀ

Pur nel contesto di una progressiva tendenza alla terziarizzazione, la struttura del sistema produttivo italiano continua a essere caratterizzata da una forte presenza del comparto manifatturiero.

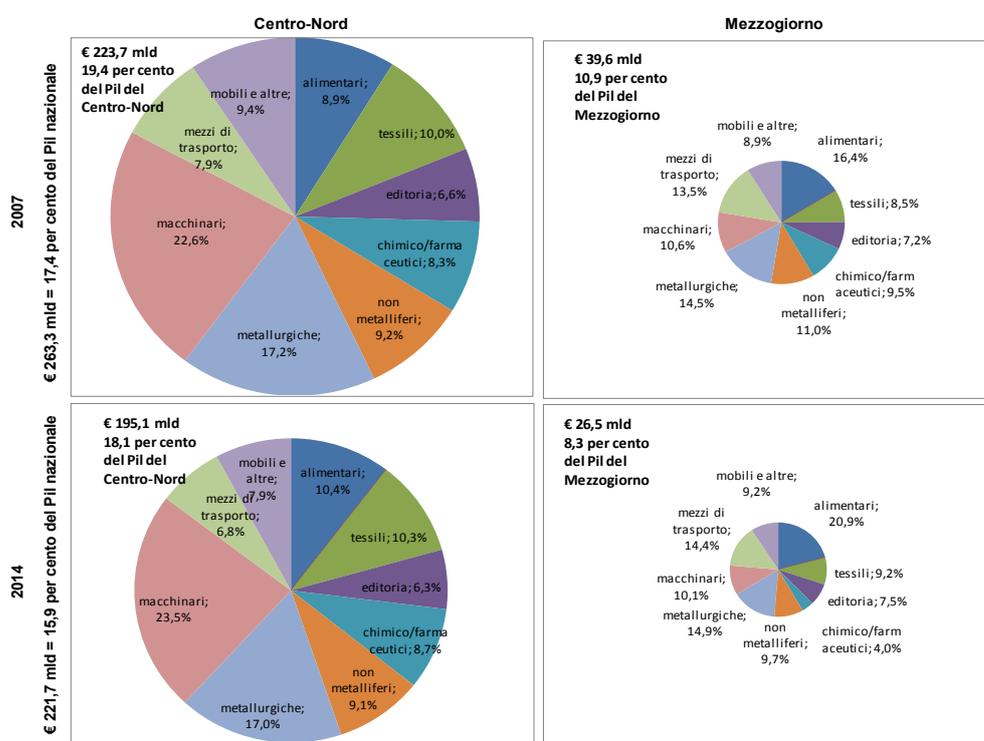
La crisi che ha colpito l'Italia dal 2007 ha avuto effetti più severi nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Fra il 2007 ed il 2014, il valore aggiunto prodotto dal comparto manifatturiero si è contratto del 33,0 per cento nel Mezzogiorno, a fronte di una contrazione del 12,8 per cento nel Centro-Nord. Il contributo dell'attività manifatturiera al PIL del Mezzogiorno è pertanto sceso dal 10,9 all'8,3 per cento, (cfr. Figura I.3).

FIGURA I.3: QUOTA DI VALORE AGGIUNTO MANIFATTURIERO SUL PIL, NELLE REGIONI



Fonte: elaborazione DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

Fra il 2007 ed il 2014, la distribuzione percentuale del valore aggiunto fra i settori che compongono il comparto manifatturiero è rimasta sostanzialmente stabile al Centro-Nord; nel Mezzogiorno, invece, ha visto la drastica discesa del settore chimico-farmaceutico e la netta crescita dell'alimentare.

FIGURA I.4: STRUTTURA DEL VALORE AGGIUNTO MANIFATTURIERO NELLE RIPARTIZIONI ANNI 2007 - 2014

Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

In presenza di una insufficiente domanda interna, la riqualificazione e l'adattamento della base produttiva alle nuove richieste del mercato globale è avvenuta soprattutto attraverso un processo di selezione, che ha comportato l'uscita delle aziende meno attrezzate alla riqualificazione e la sopravvivenza di quelle in grado di affrontare le sfide competitive sui mercati esteri. Le esportazioni del Mezzogiorno rappresentano circa il 10 per cento delle esportazioni italiane e, fra il 2007 e il 2014, esse in valore complessivo rimangono pressoché costanti. Questo risultato viene raggiunto con un effetto di ricomposizione non trascurabile, attraverso il notevole aumento dell'export di prodotti alimentari, +46,4 per cento, un aumento dell'export di raffinati del petrolio, una tenuta del settore tessile e una diminuzione delle industrie legate ad una filiera produttiva multinazionale, quali la meccanica, -9,3 per cento, e i mezzi di trasporto, -15,2 per cento. Diminuiscono anche le esportazioni di prodotti metallurgici, -31,4 per cento, e del settore chimico, -16,5 per cento.

Nell'ultimo anno però, con l'eccezione dei prodotti petroliferi e metallurgici, l'export mostra segni positivi in tutti i settori. In particolare la meccanica che segna un incremento superiore al 10 per cento e il settore dei mezzi di trasporto che vede un incremento del 30 per cento circa. Il totale della manifattura cresce del 3,7 per cento (cfr. Tabella I.1).

TABELLA I.1: EXPORT MANIFATTURIERO DEL MEZZOGIORNO PER SETTORE 2007-2015

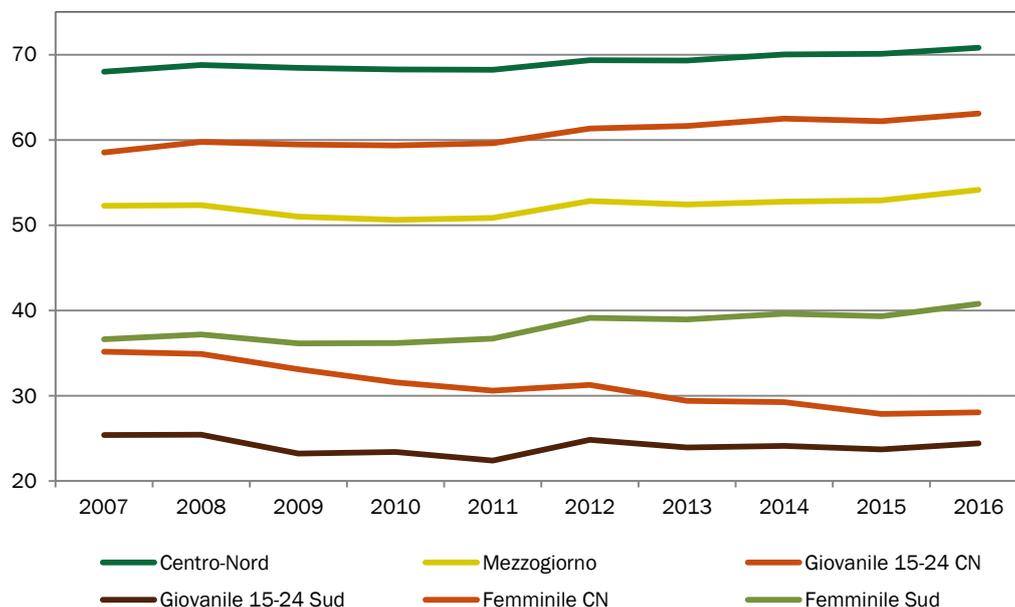
Settore	Differenza tra il 2007 e 2014 (milioni di euro)	Variazione percentuale 2007-2014	Differenza tra il 2014 e 2015 (milioni di euro)	Variazione percentuale 2014-2015
Alimentari	1240	46,4	330,2	8,4
Tessili	1	0,3	2,5	0,7
Raffinati del petrolio	887	9,2	-1332,0	-12,6
Chimico-farmaceutici	-413	-16,5	101,0	4,8
Metallurgici	-724	-31,4	-185,0	-11,7
Meccanica	-435	-9,3	447,0	10,6
Mezzi di trasporto	-1217	-15,2	2062,0	30,4
Altri	44	16,0	23,0	7,4
Totale manifatturiero	-837	-2,12	1409	3,67

Fonte: Rapporto sulla competitività dei Fattori Produttivi 2017.

Al 31 dicembre 2016, il rapporto fra le imprese registrate nel Mezzogiorno e nel resto del Paese è sostanzialmente in linea con la ripartizione della popolazione, e il tasso di crescita delle iscrizioni nel 2016 è stato sostanzialmente più alto nel Mezzogiorno, 1,2 per cento (comparato con l'1,0 per cento del Centro, lo 0,4 per cento del Nord-Ovest e il -0,1 per cento del Nord-Est), a dimostrazione della vitalità del suo tessuto imprenditoriale. Quasi il 60 per cento delle 41mila imprese registrate nel 2016, di cui 23mila nel Mezzogiorno, è concentrato nel turismo, nel commercio e nei servizi alle imprese.

I.3. LAVORO ED INCLUSIONE SOCIALE

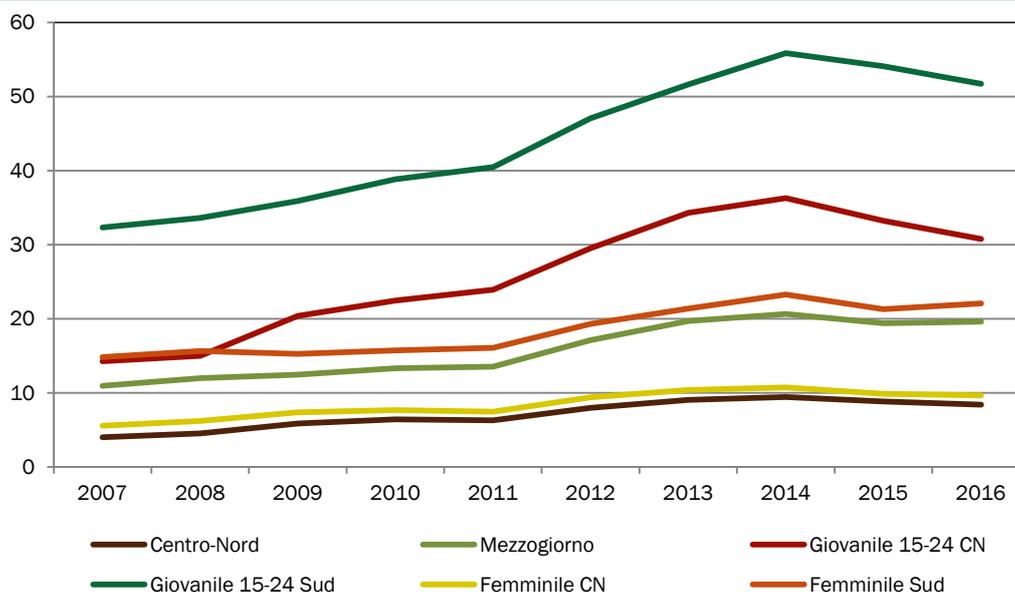
Fra il 2011 e il 2016, la forza lavoro (occupati e persone in cerca di occupazione) ha registrato un andamento complessivo crescente nel Mezzogiorno, ma il tasso di partecipazione resta sostanzialmente inferiore rispetto al corrispondente tasso nazionale (54,2 per cento contro il 64,9 per cento nel 2016). La distribuzione dell'andamento per genere e fascia d'età vede: un particolare aumento delle donne rispetto agli uomini, questi ultimi in lieve calo solo al Mezzogiorno; una caduta tendenziale della forza lavoro giovanile, seppur in ripresa dal 2015; (cfr. Figura I.5). L'andamento della partecipazione negli ultimi anni, nonostante la forte emigrazione, indica un recupero di lavoratori scoraggiati, soprattutto donne, un ulteriore segnale positivo.

FIGURA I.5: TASSO DI ATTIVITÀ 15-64 ANNI PER GENERE E FASCIA D'ETÀ - SERIE 2007-2016

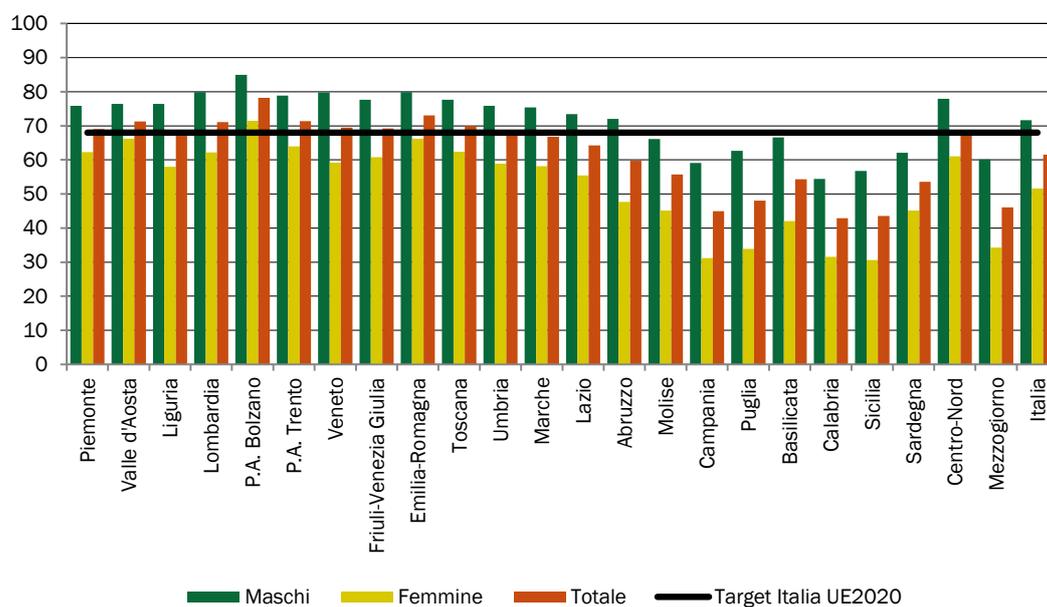
Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

Segnali sensibilmente positivi vengono comunque dai dati relativi al biennio 2015-2016 sull'occupazione: nel Mezzogiorno, il numero di occupati (6 milioni e 51 mila unità, il 26,6 per cento del totale nazionale) cresce dell'1,6 per cento nel 2015 e dell'1,7 per cento nel 2016, con una performance migliore di quella registrata nel Centro-Nord (0,6 e 1,2 per cento rispettivamente nei due anni). Cresce soprattutto il tasso di occupazione 20-64 anni, uno degli indicatori della Strategia Europa 2020, assumendo ora il valore del 47,1 per cento nel Mezzogiorno e del 68,3 per cento nel Centro-Nord. Negli ultimi due anni (2014-16) il tasso di occupazione complessivo al Mezzogiorno cresce del 1,7 per cento (1,4 per cento al Centro-Nord) e quello femminile del 1,4 per cento (1,2 per cento la Centro-Nord) (Figura I.6). Il target fissato per l'intero Paese dalla Strategia Europa 2020 del 67-69 per cento è ancora lontano (cfr. Figura I.7)¹.

¹ Anche i dati sul numero di ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni mostrano nel 2016 una nuova riduzione rispetto all'anno precedente (-15 per cento la media nazionale). A livello territoriale, nel Centro-Nord, dove è concentrato circa il 79 per cento dello strumento di integrazione salariale per via della forte presenza industriale e della minor incidenza di lavoro sommerso rispetto all'area del Mezzogiorno, la riduzione complessiva è stata dell'11 per cento, al Sud la diminuzione è stata del 24 per cento.

FIGURA I.6: TASSO DI DISOCCUPAZIONE - SERIE 2007-2016

Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

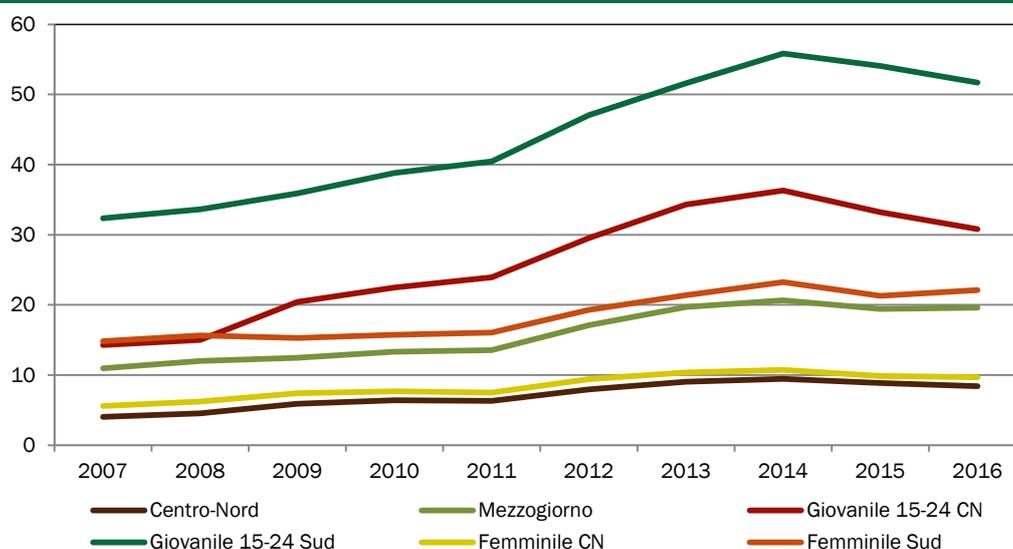
FIGURA I.7: TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI PER GENERE NELLE REGIONI - ANNO 2016

Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

Il tasso di disoccupazione è raddoppiato dall'inizio della crisi del 2008. Nel 2016, i disoccupati sono continuati ad aumentare in cifra assoluta nel Mezzogiorno, 1 milione 476 mila disoccupati, per effetto della crescita della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione rimane stabile negli ultimi 4 anni, nonostante

l'aumento dell'occupazione sempre per effetto del recupero di lavoratori scoraggiati su livelli elevati raggiunti dopo la crisi (19,6 per cento nel 2016 contro l'8,4 per cento al centro nord) (cfr. Figura I.8). Particolare attenzione necessita la situazione del lavoro nel segmento della popolazione giovanile: la disoccupazione nel Mezzogiorno raggiunge il 51,7 per cento, mentre è del 30,8 per cento al Centro Nord; inoltre, il numero di giovani di 15-29 anni non impegnati in un'attività lavorativa e non inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET) costituisce, nel 2015, il 35,3 per cento nel Mezzogiorno, comparato con il 19,4 nel Centro-Nord. Tuttavia si noti che la disoccupazione giovanile, pur sui livelli molto elevati visti, cala di circa 4 punti negli ultimi due anni (cfr. Figura I.8).

FIGURA I.8: TASSO DI DISOCCUPAZIONE - SERIE 2007-2016



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

Con riferimento all'inclusione sociale, concentrando l'analisi sui 3 obiettivi considerati dalla Strategia Europa 2020, rischio povertà, abbandono scolastico e tasso di istruzione terziaria, si registra che:

- La popolazione a rischio povertà è cresciuta nel periodo di crisi, raggiungendo il 28,7 per cento della popolazione residente nazionale nel 2015; nel Mezzogiorno tale percentuale è del 46,4 per cento.
- La percentuale di abbandoni scolastici tra 18-24 anni si è ridotta risultando pari al 15,0 per cento nel Paese; 19,3 per cento nel Mezzogiorno.
- La percentuale di laureati tra 30-34 anni è in crescita e nel 2015 risultava pari al 25,3 per cento a livello nazionale; 19,7 per cento nel Mezzogiorno.

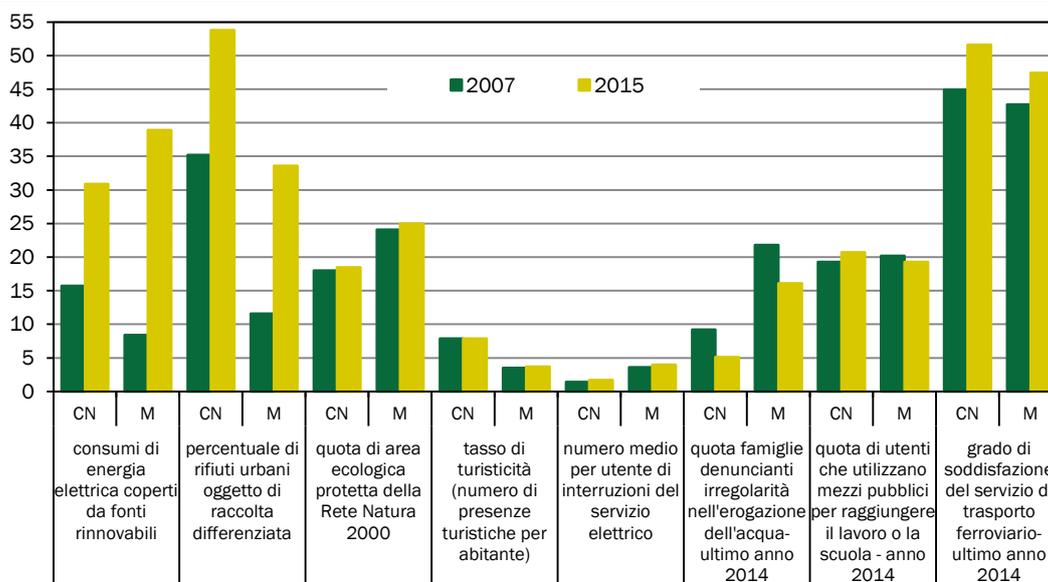
Nell'ambito delle politiche per l'occupabilità previste dalla Strategia Europa 2020, la presenza di servizi pubblici collegati all'occupabilità delle donne e dei giovani presenta consistenti differenziazioni fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Nel 2012, la percentuale di bambini fino a 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia era del 4,9 per cento nel Mezzogiorno e del 17,2 per cento nel Centro-

Nord; e la percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata era del 3,3 per cento nel Mezzogiorno e del 4,7 al Centro-Nord.

I.4. LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE AMBIENTALI, CULTURALI E INFRASTRUTTURALI

Ampliamente differenziati risultano i dati regionali in tema di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e infrastrutturale. L'analisi che segue si concentra solo su alcuni dei più significativi indicatori del divario fra il Mezzogiorno ed il Centro-Nord e il variegato tasso di convergenza agli obiettivi dalla Strategia Europa 2020. Il Mezzogiorno mostra un generalizzato ritardo rispetto al Centro-Nord e punte di eccellenza nei segmenti in cui la concentrazione di adeguate risorse aggiuntive ha permesso il rapido recupero (cfr. Figura I.9).

FIGURA I.9: ALCUNI INDICATORI SULLE RISORSE AMBIENTALI, CULTURALI E INFRASTRUTTURALI - ANNI 2007/2015



Fonte indicatori considerati: Istat-Dps, Banca dati indicatori per le politiche di sviluppo, rilascio di gennaio 2017.

Tra il 2007 e il 2015, i consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili sono quadruplicati nel Mezzogiorno, raggiungendo il 38,9 per cento del totale dei consumi elettrici; sono raddoppiati nel Centro-Nord, raggiungendo il 30,9 per cento. La percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata ha raggiunto il 33,6 per cento nel Mezzogiorno; è del 53,8 per cento al Centro-Nord. La quota di area ecologica protetta della Rete Natura 2000, istituita per conservare la biodiversità dei territori, in lieve crescita nel periodo 2007-2015, ha raggiunto il 25,0 per cento nel Mezzogiorno; il 18,5 per cento nel Centro-Nord. Il tasso di turisticità (numero di presenze turistiche per abitante - anno 2015) ha raggiunto il 3,7 nel Mezzogiorno, il 7,9 al Centro-Nord.

Con riguardo alla qualità di alcuni servizi infrastrutturali, il numero medio per utente di interruzioni del servizio elettrico risultava abbastanza stabile nel periodo 2007-2015: 4,0 al Mezzogiorno e 1,7 al Centro-Nord. La percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua, nel 2014, risulta in netto miglioramento, ma resta 16,1 per cento nel Mezzogiorno e 5,1 per cento nel Centro-Nord. La quota di utenti che utilizzano mezzi pubblici di trasporto per raggiungere il lavoro o la scuola è del 19,3 per cento nel Mezzogiorno -in riduzione di 1,0 per cento fra il 2007 e il 2014-, e del 20,7 per cento al Centro-Nord -in crescita dell'1,4 per cento. Nel 2015, migliora il grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario, ma rimane inferiore al Mezzogiorno.

II. CONCLUSIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013

II.1. PROGRAMMI OPERATIVI DEL FONDO EUROPEO PER LO SVILUPPO REGIONALE E DEL FONDO SOCIALE EUROPEO 2007-2013: AVANZAMENTO COMPLESSIVO AL 31 DICEMBRE 2016

I dati validati di monitoraggio finanziario aggiornati al 31 dicembre 2016 hanno registrato nel complesso un positivo stato di avanzamento, a conferma dell'avvicinamento al traguardo del pieno assorbimento delle risorse comunitarie dei fondi strutturali programmate per il ciclo 2007-2013. I pagamenti ammissibili al rimborso della quota comunitaria registrati nel sistema nazionale hanno complessivamente raggiunto il 103,8 per cento (47,5 miliardi di euro) della dotazione totale, pari a 45,8 miliardi di euro comprensivi del contributo comunitario e del cofinanziamento nazionale. L'incremento dei pagamenti registrati nel sistema di monitoraggio a partire dall'1 gennaio 2014 è pertanto di 21,1 miliardi di euro.

Residuano importanti differenze tra il Nord e il Sud, ma anche all'interno delle due macro aree: per l'Obiettivo competitività, - largamente coincidente con il Centro-Nord ma comprensivo anche dei programmi attivi in Molise, Abruzzo e Sardegna - i pagamenti monitorati hanno raggiunto il 107,7 per cento della dotazione dei rispettivi programmi, con un maggiore avanzamento dei Programmi cofinanziati Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR); mentre i Programmi nazionali e regionali che sono intervenuti nell'area della Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata) hanno raggiunto il 101,9 per cento (cfr. Tabella II.1).

Nell'area dell'Obiettivo convergenza, 13 Programmi su 19 sono prossimi o hanno superato la soglia del 100 per cento dei pagamenti rispetto alla dotazione complessiva, tra cui si segnalano i Programma Operativo Nazionale (PON) Istruzione FESR e Fondo sociale europeo (FSE), e i Programmi operativi regionali (POR) Basilicata, Calabria, Campania e Puglia, FESR e FSE.

Nell'area dell'Obiettivo competitività, 27 Programmi, di cui 14 cofinanziati dal FESR e 13 cofinanziati dal FSE, sui 33 attuati, hanno superato la soglia del 100 per cento. In aggregato la spesa certificata al 31 marzo 2017, lievemente differente dai pagamenti della tabella per effetto delle complesse procedure di certificazione in corso, è pari al 101,1 per cento delle risorse programmate.

TABELLA II.1: PAGAMENTI MONITORATI DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI (milioni di euro, %)

		Risorse programmate	Impegni	Spese	Impegni /Risorse programmate	Spese /Risorse programmate
		v.a.	v.a.	v.a.	%	%
Convergenza						
	POIN	1.704,50	2.311,20	1.934,20	135,6	113,5
	PON	7.436,90	9.817,60	7.122,10	132	95,8
	POR	15.388,30	25.823,80	16.176,60	167,8	105,1
FESR	Totale	24.529,70	37.952,60	25.232,90	154,7	102,9
	PON	1.913,90	1.941,50	1.899,90	101,4	99,3
	POR	4.303,60	4.998,00	4.200,00	116,1	97,6
FSE	Totale	6.217,50	6.939,50	6.099,90	111,6	98,1
Totale		30.747,20	44.892,10	31.332,80	146	101,9
Competitività						
	POR	7.488,70	9.243,50	8.443,70	123,4	112,8
FESR	Totale	7.488,70	9.243,50	8.443,70	123,4	112,8
	PON	147,3	193,4	147,9	131,3	100,4
	POR	7.398,10	8.069,70	7.595,40	109,1	102,7
FSE	Totale	7.545,50	8.263,60	7.743,30	109,5	102,6
Totale		15.034,10	17.507,10	16.187,00	116,4	107,7
Totale FESR		32.018,40	47.196,10	33.676,60	147,4	105,2
Totale FSE		13.762,90	15.203,10	13.843,20	110,5	100,6
Totale		45.781,30	62.399,20	47.519,80	136,3	103,8

Fonte: Elaborazione Agenzia per la Coesione Territoriale su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (IGRUE).

II.2. STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI AZIONE COESIONE 2007-2013

Con il Piano di azione coesione (PAC), fin dal dicembre 2011, il Governo ha avviato una significativa riprogrammazione dei Piani operativi 2007-2013 attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale; le risorse in tal modo confluite nel PAC ammontavano complessivamente a 13,4 miliardi di euro.

Nel corso del tempo, la dotazione finanziaria del PAC e la destinazione di tali risorse hanno subito modifiche a causa sia delle riprogrammazioni interne attuate dalle Amministrazioni titolari, sia delle riprogrammazioni *ope legis* che ne hanno ridotto la dotazione finanziaria per circa 4,5 miliardi di euro: la prima, del valore di 995 milioni di euro, per il finanziamento delle “Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e la coesione sociale” (D.L. n. 76 del 28 giugno 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 99 del 9 agosto 2013); la seconda, del valore di 3,5 miliardi di euro, per il finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato ai sensi della Legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 118, 122 e 123).

La metodologia adottata dal Gruppo di azione per la riprogrammazione di cui alla suddetta legge è stata rivolta comunque ad assicurare il mantenimento, seppure temporaneo ed in “salvaguardia”, di una consistente parte delle risorse impegnate nel PAC originario per consentire, da un lato, la chiusura tecnica dei Piani operativi della programmazione 2007-2013 con completo assorbimento delle risorse e, dall'altro, l'avvio della spesa certificabile sulla programmazione 2014-2020 ai fini del superamento della soglia del cosiddetto disimpegno automatico

delle risorse non spese al terzo anno dall'annualità di impegno (regola del n+3) al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018.

La documentazione di sintesi evidenzia, come il PAC sia stato alimentato prevalentemente attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale ai Piani operativi FESR (per l'89 per cento) e più limitatamente (per il restante 11 per cento) attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale ai Piani Operativi FSE. Si noti che, a seguito delle due riprogrammazioni disposte *ex lege*, il PAC è stato fortemente orientato verso politiche per l'occupazione.

Con specifico riferimento alle tematiche FSE, la concentrazione delle risorse ha riguardato soprattutto le priorità tematiche dell'occupazione, dei giovani e dell'inclusione sociale.

Tra la fine del 2015 e gli inizi del 2016, inoltre, sono intervenute nuove adesioni al meccanismo del PAC, sia da parte di Amministrazioni che vi hanno aderito per la prima volta, sia da parte di Amministrazioni che hanno aumentato la propria partecipazione al PAC, assestandone complessivamente la dotazione finanziaria a 9,0 miliardi di euro.

Nell'ultimo anno, il processo di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti è proseguito regolarmente e i pagamenti registrati al 31 dicembre 2016 hanno raggiunto oltre un terzo degli impegni complessivamente assunti fino alla stessa data.

L'assestamento del PAC in termini di progetti e relativa spesa sarà definibile dopo il 31 marzo 2017 previa verifica dei progetti rendicontati per la chiusura della programmazione 2007-2013, ivi inclusi gli interventi che potranno completarsi entro il 31 marzo 2019. Ciò consentirà di dare maggiore certezza anche in ordine all'avanzamento degli impegni giuridicamente vincolanti e dei relativi pagamenti.

II.3. FONDO SVILUPPO E COESIONE 2007-2013. RIPROGRAMMAZIONE RISORSE E STATO DI ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016

Per il periodo 2007-2013, il complesso delle risorse assegnate al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) è stato oggetto di alcuni interventi di riduzione che, nel quadro di più ampie manovre finanziarie, sono stati necessari per il conseguimento degli obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica. Tali riduzioni hanno inciso particolarmente, tra il 2008 e il 2011, sulle assegnazioni destinate alle Amministrazioni centrali. All'atto della delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n. 6/2012 l'ammontare complessivo delle residue risorse assegnate alle Amministrazioni centrali ammontava a circa 19,9 miliardi di euro, di cui 8,5 miliardi circa per il Fondo infrastrutture, 7,6 miliardi per il Fondo strategico a sostegno del sistema Paese - destinato per oltre la metà alla ricostruzione post sisma in Abruzzo-, 2,5 miliardi per il Fondo per gli ammortizzatori in deroga e la parte restante per una pluralità di specifiche finalità. Anche per la programmazione 2007-2013 l'attuazione della spesa ed il suo avanzamento rientrano nella responsabilità delle Amministrazioni di destinazione.

Il complesso delle risorse FSC, originariamente assegnato alle Regioni, ammontava a 24,0 miliardi di euro, inclusi 1,0 miliardi per il Progetto Obiettivi di servizio. A fronte di tale originaria assegnazione, le Regioni hanno chiesto di utilizzare il Fondo per varie finalità diverse da quelle tipiche dello stesso; tra queste, in particolare, hanno avuto una significativa consistenza quelle collegate alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore Sanità, a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e a riduzioni dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni in tema di contenimento della spesa pubblica. Va rimarcato che questo tipo di operazioni è espressamente vietato nella nuova programmazione 2014-20 e pertanto non ripetibile in futuro.

In totale, al 31 dicembre 2016, le destinazioni diverse dalle finalità originarie del Fondo hanno interessato un ammontare di risorse pari a 9,5 miliardi di euro, di cui 7,2 miliardi per le Regioni del Mezzogiorno, 2,2 per quelle del Centro-Nord e altre risorse minori ancora da imputare. Al netto delle predette riduzioni, le somme definitivamente assegnate alle Regioni per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007-2013 ammontano a 13,5 miliardi, di cui 11,0 miliardi nel Mezzogiorno e 2,5 miliardi nel Centro-Nord. Tale importo include 968 milioni di euro (951 milioni per il Mezzogiorno) attratti dal periodo di programmazione 2000-2006 e tiene conto infine, di 323,1 milioni di euro relativi alle sanzioni comminate, a partire dalla ricognizione della delibera n. 21 del 30 giugno 2014, alle Regioni del Mezzogiorno per il ritardo nell'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti sugli interventi individuati.

Con tali risorse, ma anche con risorse ordinarie (statali, regionali o di altri enti), comunitarie o private, sono stati attivati 172 fra Accordi di programma quadro e atti integrativi degli stessi, di cui 17 nel corso del 2016.

Al 31 dicembre 2016, le Regioni hanno inserito nel sistema unitario di monitoraggio (Banca dati unitaria 2007-2013) 16.389 progetti aventi un costo complessivo pari ad 21,7 miliardi di euro, con un incremento, rispetto al 31/12/2015, di 721 progetti e 2,1 miliardi di euro.

Con riferimento ai progetti allo stato inseriti nella Banca Dati, il costo realizzato ammonta a 4,1 miliardi di euro, considerando il solo contributo del FSC, con una percentuale di avanzamento sul valore dei medesimi progetti, pari a circa il 29 per cento e con differenze significative in riferimento alle due macro aree: 59 per cento nel Centro-Nord e 21 per cento nel Mezzogiorno. La differenza registrata, con riferimento ai soli progetti inseriti, è confermata ove l'avanzamento si rapporti al valore complessivo dell'assegnazione FSC; rispetto a tale aggregato, l'avanzamento assume il valore del 29,9 per cento per l'intero Paese contro il 15,8 per cento dell'anno precedente, di cui del 67,6 per cento nel Centro-Nord (32,5 per cento al 2015) e del 21,4 per cento (11,4 per cento al 2015) nel Mezzogiorno (cfr. Tabelle II.2-4).

TABELLA II.2: PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 – ITALIA

PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE							
Regione	Assegnato FSC	Valore da sottrarre per tagli, sanzioni e utilizzi speciali	FSC Netto	Numero Progetti	Progetti in Monitoraggio				Costo Realizzato FSC su Costo Totale FSC	Costo Realizzato FSC su FSC Netto	
					Costo Totale	Costo Totale FSC	Costo Realizzato	Costo Realizzato FSC			
Totale Centro Nord	4.742,42	2.249,63	2.492,80	8.785	4.922,96	2.857,11	2.998,85	1.684,26	58,95%	67,57%	
Totale Mezzogiorno	18.200,40	7.119,74	11.080,66	7.604	16.746,08	10.901,72	3.286,30	2.374,51	21,78%	21,43%	
Totale Italia	22.942,82	9.369,37	13.573,46	16.389	21.669,04	13.758,83	6.285,16	4.058,78	29,50%	29,90%	

Note:

Il "Numero progetti" corrisponde a quelli presenti, in attuazione, nel sistema di monitoraggio.

Il "Costo Totale Progetti in Monitoraggio" rappresenta il valore economico totale, previsto in attuazione, dei progetti presenti nel sistema.

Il "Costo Totale FSC Progetti in Monitoraggio" rappresenta la quota del Costo Totale a valere sulle risorse FSC.

Il "Costo Realizzato Progetti in Monitoraggio" rappresenta le spese effettuate e riconosciute sul Costo totale.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale; ACFAS.

Il "Costo Realizzato FSC Progetti in Monitoraggio (B)" rappresenta la quota di Costo realizzato a valere sulle risorse FSC.

Fonte: Elaborazione Agenzia per la Coesione Territoriale.

TAVOLA II.3 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 – CENTRO-NORD

PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE							
Regione	Assegnato FSC	Valore da sottrarre per tagli e utilizzi speciali	FSC Netto	Numero Progetti	Progetti in Monitoraggio				Costo Realizzato FSC su Costo Totale FSC	Costo Realizzato FSC su FSC netto	
					Costo Totale	Costo Totale FSC	Costo Realizzato	Costo Realizzato FSC			
Emilia Romagna	260,08	166,22	93,85	28	172,79	126,22	106,35	73,08	57,90%	77,87%	
Friuli Venezia Giulia	160,38	0	160,38	573	284,22	130,72	186,68	81,44	62,30%	50,78%	
Lazio	796,78	796,78	0	0	0	0	0	0	0	0	
Liguria	291,48	79,98	211,5	358	343,08	200,19	239,47	138,11	68,99%	65,30%	
Lombardia ¹	739,1	454,19	284,9	2.583	1.070	714,9	759,11	534,99	74,83%	100%	
Marche	208,09	79,2	128,88	648	211	114,1	158,66	86,43	75,75%	67,06%	
P.A. di Bolzano	72,48	0	72,48	413	107	72,67	94,93	64,37	88,59%	88,82%	
P.A. di Trento	48,63	0,07	48,56	2	70	48,52	25,47	4,46	9,20%	9,19%	
Piemonte	758,04	275,77	482,27	1.388	833	492,77	294,22	153,71	31,19%	31,87%	
Toscana	638,74	136,35	502,38	1.280	928	454,45	798,59	384,8	84,67%	76,59%	
Umbria	220,14	47,71	172,43	968	295	164,49	113,03	58,08	35,31%	33,68%	
Valle d'Aosta	35,07	0	35,07	21	99	34,91	35,64	14,9	42,67%	42,48%	
Veneto	513,42	213,34	300,08	523	510	303,18	186,7	89,9	29,65%	29,96%	
Totale	4.742,42	2.249,63	2.492,80	8.785	4.922,96	2.857,11	2.998,85	1.684,26	58,95%	67,57%	

Note:

Specifiche sulle Regioni:

Regione Liguria: l'importo del taglio include €6,21 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Lombardia¹: l'importo del taglio include €6,25 mln da imputare al DL 66/2014. La Regione ha mantenuto il valore originario del Programma FSC cofinanziando con risorse proprie le risorse FSC tagliate.

Provincia Autonoma di Trento: l'Assegnato FSC esclude €69mila (risorse 2007-2013 utilizzate per la copertura del taglio PAR Abruzzo).

Regione Piemonte: l'importo del taglio include €17,46 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Toscana: l'importo del taglio include €14,93 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Umbria: l'Assegnato FSC include €17,415 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Regione Veneto: l'importo del taglio include €13,22 mln da imputare al DL 66/2014.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale; ACFAS.

¹ Nei valori relativi alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono compresi anche gli interventi del Programma PA Direttive Ferrovie.

Fonte: Elaborazione Agenzia per la Coesione Territoriale.

TAVOLA II.4 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 - CENTRO-NORD

Regione	PROGRAMMAZIONE			ATTUAZIONE						
	Assegnato FSC	Valore da sottrarre per tagli e utilizzi speciali	FSC Netto	Numero Progetti	Progetti in Monitoraggio				Costo Realizzato FSC su Costo Totale FSC	Costo Realizzato FSC su FSC netto
					Costo Totale	Costo Totale FSC	Costo Realizzato	Costo Realizzato FSC		
Abruzzo	782,1	234,84	547,26	1.362	816,55	564,13	215,06	173,52	30,76%	31,71%
Basilicata	989,55	77,57	911,98	576	1.202,21	914,86	200,69	162,46	17,76%	17,81%
Calabria	1.832,58	1.082,04	750,54	289	703,13	582,04	63,6	58,42	10,04%	7,78%
Campania	4.298,41	1.888,81	2.409,60	415	4.914,48	2.659,46	1.076,14	784,62	29,50%	32,56%
Molise	1.005,23	130,27	874,96	3.154	805,41	762,3	355,81	338,16	44,36%	38,65%
Puglia	3.128,66	327,61	2.801,05	940	3.283,87	2.383,08	640,91	455,39	19,11%	16,26%
Sardegna	2.076,60	211,48	1.865,12	607	2.339,71	1.971,08	478,39	341,6	17,33%	18,32%
Sicilia	4.087,27	3.167,11	920,16	261	2.680,73	1.064,77	255,71	60,35	5,67%	6,56%
Totale	18.200,40	7.119,74	11.080,66	7.604	16.746,08	10.901,72	3.286,30	2.374,51	21,78%	21,43%

Note:

¹ Nei valori relativi alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono compresi anche gli interventi del Programma PA Direttrici Ferroviarie.

² Valore da sottrarre per tagli e utilizzi speciali: OPCM, Debito Sanitario e sanzioni Specifiche sulle Regioni:

Regione Abruzzo: l'Assegnato FSC include € 42,732 mln (riassegnazione di riduzioni per copertura taglio PAR Abruzzo) e €8,65 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013). L'importo del taglio include €9,91 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Basilicata: l'importo del taglio include €11,93 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Calabria: l'Assegnato FSC include €257,968 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).L'importo del taglio include €23,05 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Campania: l'Assegnato FSC include €20 mln dell'OPCM 3829/2009 (Brucellosi).L'importo del taglio include €51,67 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Molise: l'Assegnato FSC include €15,2 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013). L'importo del taglio include €12,11 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Puglia: l'Assegnato FSC include €80,4 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Regione Sardegna: l'Assegnato FSC include €36 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Regione Sicilia: l'Assegnato FSC include €532 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale; ACFAS.

III. RISORSE, OBIETTIVI, STRUMENTI E STATO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

III.1. FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020

III.1.1. I Programmi operativi nazionali e regionali del Fondo europeo per lo sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo

Nel periodo di programmazione 2014-2020, i Fondi strutturali FESR e FSE sono stati inclusi nella più ampia famiglia dei Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei). Tale categoria ricomprende anche i Fondi collegati allo sviluppo rurale (FEASR) e agli affari marittimi e la pesca (FEAMP), per un totale complessivo di risorse UE destinate al territorio nazionale di oltre 42 miliardi di euro, cui si aggiungono 31 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

Il processo di definizione e approvazione in sede europea della programmazione nazionale e regionale FESR e FSE, in linea con quanto previsto nell'Accordo di Partenariato, si è concretizzato in 51 Programmi Operativi, di cui 12 Programmi operativi nazionali (PON) e 39 Programmi operativi regionali (POR), per un valore totale di 51,77 miliardi di euro, di cui 31,68 miliardi di risorse comunitarie (cfr. Tabella III.1).

TABELLA III.1: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020

Tipo/PO	Fondo	Totale	UE	Stato di avanzamento	Numero decisione
PON Città metropolitane	FESR/FSE	892.933.334	588.100.000	Adottato	C(2015)4998 - 14/07/2015
PON Cultura	FESR	490.933.334	368.200.000	Adottato	C(2015)925 - 12/02/2015
PON Governance e capacità istituzionale	FESR/FSE	827.699.996	583.799.997	Adottato	C(2015)1343 - 23/02/2015
PON Imprese e competitività	FESR	2.316.500.000	1.676.000.000	Adottato	C(2015)8450 - 24/11/2015
PON Iniziativa PMI	FESR	102.500.000	100.000.000	Adottato	C(2015)8580 - 30/11/2015
PON Inclusione	FSE	1.238.866.667	827.150.000	Adottato	C(2014)10130 - 17/12/2014
PON Iniziativa Occupazione Giovani	FSE	1.513.363.329	1.135.022.496	Adottato	C(2014)4969 - 11/07/2014
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334	1.382.800.000	Adottato	C(2015)5451 - 29/07/2015
PON Legalità	FESR/FSE	377.666.667	283.250.000	Adottato	C(2015)7344 - 20/10/2015
PON Ricerca e Innovazione	FESR/FSE	1.286.000.001	926.250.000	Adottato	C(2015)4972 - 14/07/2015
PON per la Scuola	FSE/FESR	3.019.300.000	1.615.225.000	Adottato	C(2014)9952 - 17/12/2014
PON Sistemi di politiche attive per l'Occupazione	FSE	2.176.505.801	1.180.744.376	Adottato	C(2014)10100 - 17/12/2014
POR Abruzzo	FSE	142.503.150	71.251.575	Adottato	C(2014)10099 - 17/12/2014
POR Abruzzo	FESR	231.509.780	115.754.890	Adottato	C(2015)5818 - 13/08/2015
POR Basilicata	FSE	289.624.168	144.812.084	Adottato	C(2014)9882 - 17/12/2014
POR Basilicata	FESR	826.031.332	413.015.666	Adottato	C(2015)5901 - 17/08/2015
POR Calabria	FESR/FSE	2.378.956.842	1.784.217.631	Adottato	C(2015)7227 - 20/10/2015
POR Campania	FESR	4.113.545.843	3.085.159.382	Adottato	C(2015)8578 - 1/12/2015
POR Campania	FSE	837.176.347	627.882.260	Adottato	C(2015)5085 - 20/07/2015
POR Emilia Romagna	FESR	481.895.272	240.947.636	Adottato	C(2015)928 - 12/02/2015
POR Emilia Romagna	FSE	786.250.182	393.125.091	Adottato	C(2014)9750 - 12/12/2014
POR Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814	138.213.907	Adottato	C(2014)9883 - 17/12/2014
POR Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184	115.389.592	Adottato	C(2015)4814 - 14/07/2015
POR Lazio	FESR	913.065.194	456.532.597	Adottato	C(2015)924 - 12/02/2015
POR Lazio	FSE	902.534.714	451.267.357	Adottato	C(2014)9799 - 12/12/2014
POR Liguria	FESR	392.545.240	196.272.620	Adottato	C(2015)927 - 12/02/2015
POR Liguria	FSE	354.544.768	177.272.384	Adottato	C(2014)9752 - 12/12/2014

Fonte: elaborazione PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI -Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

TABELLA III.1 (SEGUE): PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020

Tipo/PO	Fondo	Totale	UE	Stato di avanzamento	Numero decisione
POR Lombardia	FESR	970.474.516	485.237.258	Adottato	C(2015)923 - 12/02/2015
POR Lombardia	FSE	970.474.516	485.237.258	Adottato	C(2014)10098 - 17/12/2014
POR Marche	FESR	337.383.288	168.691.644	Adottato	C(2015)926 - 12/02/2015
POR Marche	FSE	287.979.618	143.989.809	Adottato	C(2014)10094 - 17/12/2014
POR Molise	FESR/FSE	153.607.454	76.803.727	Adottato	C(2015)4999 - 14/07/2015
POR P.A. Bolzano	FESR	136.621.198	68.310.599	Adottato	C(2015)902 - 12/02/2015
POR P.A. Bolzano	FSE	136.621.198	68.310.599	Adottato	C(2015)4650 - 06/07/2015
POR P.A. Trento	FESR	108.668.094	54.334.047	Adottato	C(2015)905 - 12/02/2015
POR P.A. Trento	FSE	109.979.984	54.989.992	Adottato	C(2014)9884 - 17/12/2014
POR Piemonte	FESR	965.844.740	482.922.370	Adottato	C(2015)922 - 12/02/2015
POR Piemonte	FSE	872.290.000	436.145.000	Adottato	C(2014)9914 - 12/12/2014
POR Puglia	FESR/FSE	7.120.958.992	3.560.479.496	Adottato	C(2015)5854 - 13/08/2015
POR Sardegna	FSE	444.800.000	222.400.000	Adottato	C(2014)10096 - 17/12/2014
POR Sardegna	FESR	930.979.082	465.489.541	Adottato	C(2015)4926 - 14/07/2015
POR Sicilia	FSE	820.096.428	615.072.321	Adottato	C(2014)10088 - 17/12/2014
POR Sicilia	FESR	4.557.908.024	3.418.431.018	Adottato	C(2015)5904 - 17/08/2015
POR Toscana	FESR	792.454.508	396.227.254	Adottato	C(2015)930 - 12/02/2015
POR Toscana	FSE	732.963.216	366.481.608	Adottato	C(2014)9913 - 12/12/2014
POR Umbria	FESR	356.293.204	178.146.602	Adottato	C(2015)929 - 12/02/2015
POR Umbria	FSE	237.528.802	118.764.401	Adottato	C(2014)9916 - 12/12/2014
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950	32.175.475	Adottato	C(2015)907 - 12/02/2015
POR Valle d'Aosta	FSE	55.572.550	27.786.275	Adottato	C(2014)9921 - 12/12/2014
POR Veneto	FSE	764.031.822	382.015.911	Adottato	C(2014)9751 - 12/12/2014
POR Veneto	FESR	600.310.716	300.155.358	Adottato	C(2015)5903 - 17/08/2015
Totale PON e POR		51.771.585.193	31.686.254.104		

Fonte: elaborazione PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI -Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

Al 31 gennaio 2017, i dati dichiarati dalle Autorità di gestione all'interno del sistema informativo della Commissione europea mostrano che sono stati attivati progetti per un valore complessivo di 13,5 miliardi di euro, corrispondente al 26,1 per cento della dotazione complessiva - con una composizione variabile per area (27,3 per cento nelle regioni meno sviluppate, 24,8 per cento nelle regioni più sviluppate e 8,2 per cento nelle regioni in transizione) - al netto delle risorse destinate all'Iniziativa occupazione giovani (IOG).

In relazione alle fonti di finanziamento, i progetti cofinanziati dal FESR presentano un livello di prima attuazione più avanzato (32,4 per cento del totale programmato) rispetto a quelli cofinanziati dal FSE (12,5 per cento del totale programmato), differenza in parte imputabile al passaggio alla programmazione 2014-2020 di significativi progetti già avviati nel ciclo precedente. Il Programma IOG, la cui attuazione segue percorsi differenti rispetto a tutti gli altri Programmi, ha raggiunto un livello di attuazione pari al 47 per cento.

TABELLA III.2: COSTO AMMISSIBILE DEI PROGETTI SELEZIONATI NELL'AMBITO DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI FESR, FSE (VALORI IN EURO E PERCENTUALI)

Fondo	Categoria di regioni	Risorse programmate		Costo dei progetti selezionati	
		v.a.	v.a.	% su programmato	
FESR	Meno sviluppate	24.186.188.673	8.224.134.211		34,0
	Più sviluppate	6.813.952.148	2.229.469.800		32,7
	In transizione	1.649.368.836	136.812.540		8,3
Totale FESR		32.649.509.657	10.590.416.551		32,4
FSE	Meno sviluppate	8.907.972.147	816.015.428		9,2
	Più sviluppate	7.724.157.979	1.375.644.364		17,8
	In transizione	976.582.081	79.229.818		8,1
Totale FSE		17.608.712.207	2.270.889.610		12,5
IOG		1.513.363.329	711.670.653		47,0
Totale		51.771.585.193	13.572.976.813		26,1

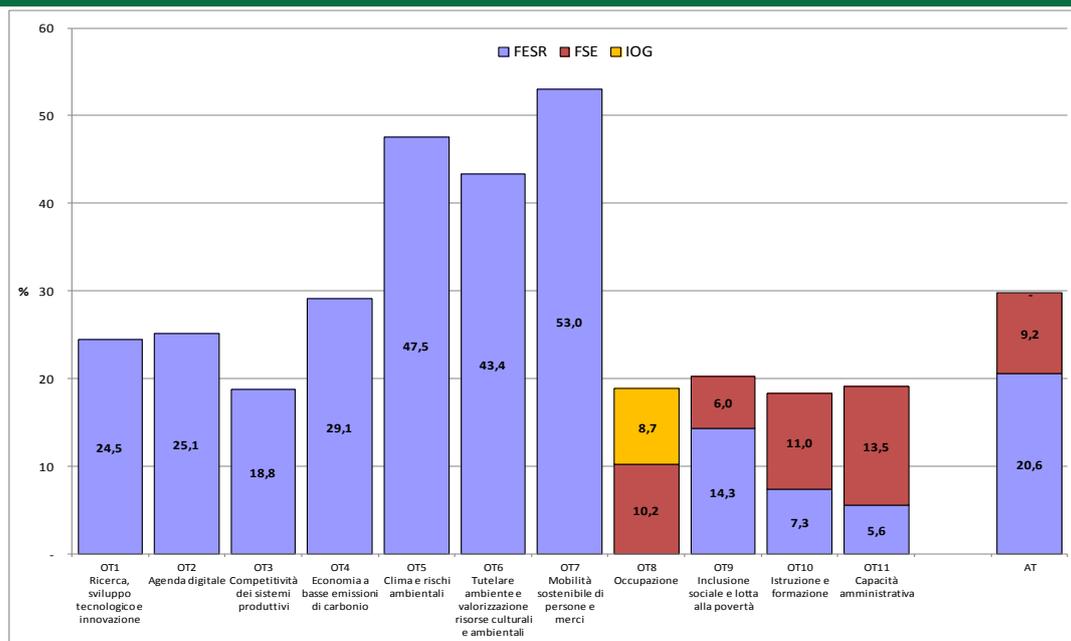
Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Commissione europea (SFC2014) al 31 gennaio 2017.

Dall'analisi della composizione del costo ammissibile dei progetti attivati per Obiettivi tematici (OT)², si evidenzia che, in ambito FESR, gli importi di costo più elevati si registrano per gli OT 1, 4, 6 e 7, che assorbono più della metà delle risorse attivate. In ambito FSE, gli importi di costo più elevati afferiscono agli OT 8 e 10.

² I regolamenti comunitari individuano i seguenti 11 OT che rappresentano le grandi aree di possibile intervento dei fondi europei: OT1: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; OT2: Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; OT3: Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; OT4: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT5: Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; OT6: Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; OT7: Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; OT8: Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT9: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; OT10: Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; OT11: Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

L'analisi del costo ammissibile dei progetti attivati in rapporto alle risorse programmate per ciascun OT e per Fondo (cfr. *Figura III.1*) evidenzia, per tutti gli Obiettivi, un avanzamento almeno prossimo al 20 per cento. Valori significativamente superiori si riscontrano, nell'ordine, per gli OT 7, 5 e 6 (Ambiente e Mobilità).

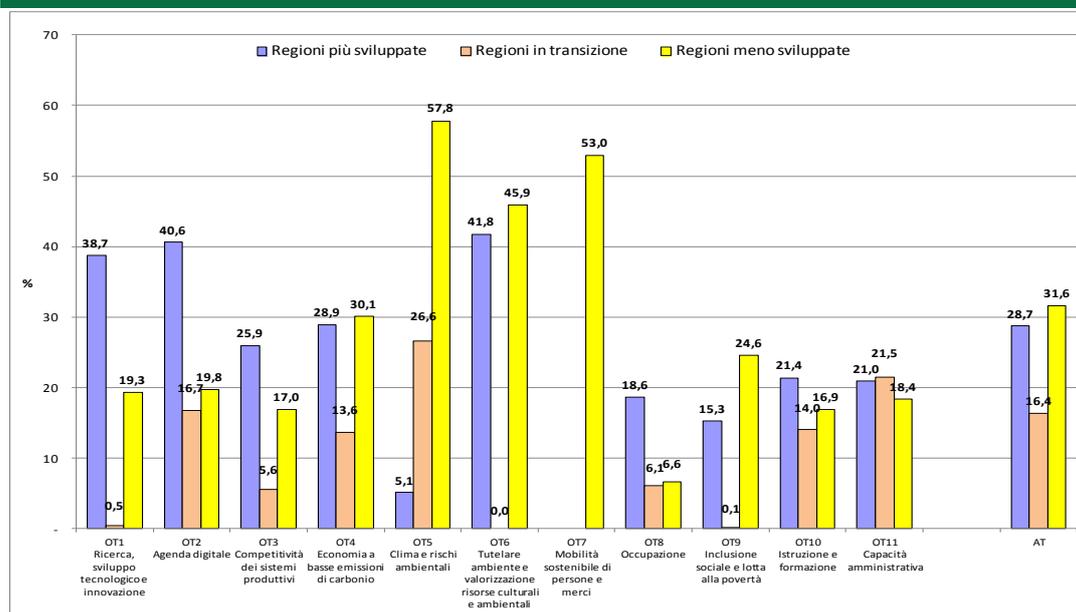
FIGURA III.1: ACCORDO DI PARTENARIATO ITALIA 2014-2020 – PERCENTUALE DEL COSTO AMMISSIBILE DEI PROGETTI SELEZIONATI IN RAPPORTO ALLA DOTAZIONE PROGRAMMATICA DI CIASCUN OT (programmi cofinanziati dai fondi FESR, FSE, IOG)



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Commissione europea (SFC2014) al 31 gennaio 2017.

L'analisi dei dati di attuazione per categoria di regioni (cfr. *Figura III.2*), in percentuale delle risorse programmate per ciascun OT e al netto di quelle afferenti il programma nazionale IOG, mostra che le regioni più sviluppate presentano un livello di avanzamento più elevato, attorno al 40 per cento, per gli Obiettivi tematici 1, 2 e 6. Le regioni meno sviluppate presentano, invece, valori percentuali del costo dei progetti attivati più elevati per gli Obiettivi tematici 5, 6 e 7. Significativo può essere ritenuto anche l'avanzamento dell'Obiettivo tematico 9. Le regioni in transizione appaiono nel complesso più in ritardo rispetto alle altre due categorie.

FIGURA III.2: ACCORDO DI PARTENARIATO ITALIA 2014-2020 - PERCENTUALE DEL COSTO AMMISSIBILE DEI PROGETTI SELEZIONATI IN RAPPORTO ALLA DOTAZIONE PROGRAMMATICA DI CIASCUN OT PER CATEGORIA DI REGIONE (programmi cofinanziati dai FONDI FESR, FSE, IOG)



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Commissione europea (SFC2014) al 31 gennaio 2017.

Il confronto con gli altri Stati membri evidenzia che il nostro Paese, con 13,5 miliardi di euro di progetti attivati, si colloca, in termini assoluti, al secondo posto, immediatamente dopo la Polonia con 13,9 miliardi di euro.

I livelli di avanzamento della programmazione sin qui registrati vanno apprezzati anche in relazione alle significative innovazioni regolamentari che caratterizzano la programmazione del periodo 2014-2020, volte ad accrescere l'orientamento ai risultati, come gli obiettivi inseriti nel *performance framework*, recanti l'indicazione nell'ambito di ogni programma di target finanziari e di output da conseguire al 31.12.2023 e alla tappa intermedia del 31.12.2018.

Al riguardo si noti che:

- il raggiungimento dei target è associato a premi e sanzioni, quali l'erogazione della riserva di premialità, pari al 6 per cento del Programma di riferimento, dopo la tappa intermedia del 2018;
- per i Programmi italiani, il valore cumulato dei target finanziari (spese certificate) da conseguire al 31.12.2018 è pari a circa 12 miliardi;
- nell'attuazione del *performance framework*, sta emergendo, dal confronto con le singole Autorità di gestione, la necessità di correzioni di errori materiali e di integrazioni in base all'evoluzione del quadro socio-economico, possibilità prevista dai Regolamenti Comunitari.

III.1.2. La programmazione complementare 2014-2020

Con la delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, si è stabilito che, al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali e di investimento europei della programmazione 2014-2020, concorrono anche gli interventi attivati

a livello nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013 n. 147, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto degli interventi operativi e dell'efficiente esecuzione finanziaria, anche attraverso la tecnica dell'*overbooking*.

Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987 n. 183, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi operativi 2014-2020.

I PAC, finanziati con le predette risorse complementari, sono adottati con delibera del CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Dipartimento per le politiche di coesione, in partenariato con le Regioni interessate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel corso del 2016, sono stati approvati dal CIPE i seguenti Programmi di azione e coesione: "Cultura e sviluppo", "Governance", "Città metropolitane", "Ricerca e innovazione", "Imprese e competitività", "Infrastrutture e reti", nonché della "Regione Campania". Nella seduta di marzo 2017, il CIPE ha, altresì, approvato i Programmi di azione e coesione "Legalità" e della "Regione Calabria".

Nella tabella III.3 sono riportati i valori complessivi delle risorse complementari destinate ai Programmi di azione e coesione 2014-2020, ivi inclusi gli stanziamenti riservati, con delibere del CIPE n. 12 del 1° maggio 2016 e n. 27 del 10 agosto 2016, ai completamenti della programmazione europea 2007/2013, ai sensi dell'art. 1, comma 804, della legge 28 dicembre 2015 n.208 (legge di stabilità per il 2016).

TABELLA III.3: PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE 2014-2020

Dotazione per la Programmazione complementare di azione e coesione 2014-2020	Risorse iniziali
Totale complementari PON	2.977.648.484,00
Cultura e sviluppo	178.521.212,00
Governance	247.199.999,00
Imprese e competitività	696.246.000,00
Energia	127.754.000,00
Inclusione	302.133.333,00
Infrastrutture e reti	670.448.485,00
Legalità	137.333.334,00
Metro	206.012.121,00
Ricerca e innovazione	412.000.000,00
Totale complementari POR	4.447.689.218,00
Calabria	832.634.894,00
Campania	1.732.752.766,00
Sicilia	1.882.301.558,00
Totale complementari PON + POR	7.425.337.702,00

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati MEF-IGRUE.

III.1.3. Le risorse aggiuntive assegnate nel 2016 nell'ambito dell'aggiustamento tecnico del quadro finanziario pluriennale

La Commissione europea, con comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 30 giugno 2016, ha proceduto all'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020 in relazione all'evoluzione del Reddito Nazionale Lordo e al conseguente adeguamento delle dotazioni per la politica di coesione.

In particolare, a norma dell'articolo 7 del citato regolamento, la Commissione ha provveduto al riesame, congiuntamente all'adeguamento tecnico per l'anno 2017, delle assegnazioni totali di tutti gli Stati membri nel quadro dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" della politica di coesione per gli anni dal 2017 al 2020.

In tale contesto, è stato previsto per l'Italia un aggiustamento con incremento della dotazione finanziaria pari a circa 1.417,8 milioni di euro a prezzi 2011, corrispondente a 1.645,2 milioni di euro a prezzi correnti. Tali risorse aggiuntive - ripartite tra l' FSE e il FESR - sono state orientate in favore di misure volte ad affrontare la crisi migratoria e la disoccupazione giovanile ed investimenti da realizzare attraverso gli strumenti finanziari e in abbinamento con il Fondo europeo per gli investimenti strategici, "tenendo conto delle necessità e della pertinenza di queste priorità per ciascuno Stato membro".

L'Italia ha condiviso le finalizzazioni proposte dalla Commissione europea, specificando i temi da affrontare in: Iniziativa Occupazione Giovani, Strategia nazionale di specializzazione intelligente, Sostegno ai migranti e *Small Medium Enterprise Initiative*.

Inoltre, tenuto conto dell'emergenza sismica in atto, si è proposto di assegnare una quota di risorse al tema della ricostruzione e prevenzione dei rischi sismici.

L'impiego di tali risorse confermerà gli equilibri già definiti in occasione dell'Accordo di partenariato 2014-2020, sterilizzando l'effetto della territorializzazione degli interventi relativi al sisma e assicurando una più coerente risposta alla domanda relativa alle iniziative per sostenere l'occupazione giovanile, tra regioni più sviluppate, regioni in ritardo e regioni in transizione.

Le risorse aggiuntive saranno incluse prevalentemente in Programmi Nazionali già esistenti, e le proposte avanzate assumeranno la forma della riprogrammazione degli stessi.

Per le iniziative a sostegno della specializzazione intelligente, si ipotizza l'ampliamento dell'area territoriale di intervento dell'attuale PON "Imprese e Competitività" ed una maggiore integrazione fra finanziamenti pubblici e privati, nonché fra contributi e strumenti finanziari.

Per l'emergenza migranti, le ipotesi in valutazione sono orientate ad assicurare una migliore risposta del sistema di accoglienza ed integrazione, sia per i nuovi flussi, sia rispetto allo stock di migranti già presente sul territorio nazionale, intervenendo con misure di inclusione e misure infrastrutturali per la prima e la seconda accoglienza.

III.1.4. La Cooperazione Territoriale Europea

L'Italia partecipa, nel periodo di programmazione 2014-2020, a diciannove programmi di cooperazione territoriale europea (CTE): quattro interregionali (Espon, Interact, Interreg Europe, Urbact), quattro transnazionali (Adriatic-Ionian, Alpine Space, Centrai Europe, Med), otto frontalieri interni (Grecia-Italia, Italia-Austria, Italia-Croazia, Italia-Francia Alcotra, Italia-Francia marittimo, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Svizzera), tre frontalieri esterni cofinanziati da IPA II (Italia-Albania-Montenegro) e da ENI (Italia-Tunisia e Mediterranean Sea Basin).

Di questi programmi, dieci hanno una Autorità di Gestione italiana. Il totale di risorse UE assegnate all'Italia in questi programmi ammonta a 1.136 milioni di euro.

Nel corso del 2016, si è completato il processo di definizione della *governance* nazionale dei programmi CTE con l'istituzione e l'avvio di tutti i Comitati e la ricostituzione del Gruppo di coordinamento strategico e della Commissione mista Stato-Regioni e Province Autonome per il coordinamento ed il funzionamento generale del sistema nazionale di controllo dei programmi CTE 2014-2020.

Alla data del 15 marzo 2017, alcuni programmi hanno già pubblicato il secondo o il terzo avviso, mentre altri sono in procinto di avviare la prima *call*. Complessivamente, sono stati pubblicati 22 bandi relativi a proposte progettuali: per 13 di questi avvisi (8 per il primo avviso e 5 per il secondo avviso), è stato concluso il relativo *iter* di selezione, che ha condotto all'approvazione di 497 progetti. I partner italiani coinvolti nei progetti approvati sono finora 1.208, di cui 211 con il ruolo di *lead partner*. La fase di avvio di questi programmi è pertanto conclusa e nei prossimi anni si continuerà nella loro attuazione.

Fra le azioni per gli anni a venire vanno segnalate quelle dei partner dell'Unione nello sviluppare le potenzialità offerte dal programma di cooperazione transnazionale Med per gettare le basi di una nuova Strategia macroregionale per il Mediterraneo, eventualmente a valere sul ciclo di programmazione post-2020.

III.2. FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE (FSC) 2014-2020

L'art. 1, comma 6 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (Legge di Stabilità 2014), nel determinare in 54,8 miliardi di euro la dotazione aggiuntiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020, ha anche introdotto, per la prima volta con norma di legge, il criterio del riparto percentuale territoriale delle risorse. In particolare, è stata prevista l'assegnazione delle risorse per l'80 per cento al Mezzogiorno.

Fermo restando tale criterio di riparto percentuale, la Legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2015 - art. 1, commi 703-706) ha introdotto i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e procedurali per la programmazione delle risorse FSC, modificando in parte le analoghe previsioni contenute nella Legge n. 147/2013 e nel D.lgs. n. 88/2011. In particolare, è prevista l'indicazione delle aree tematiche di rilievo nazionale e degli obiettivi strategici cui finalizzare le risorse FSC, con conseguente ripartizione delle stesse tra le Aree tematiche stabilite. La normativa ha istituito una Cabina di regia, composta da rappresentanti di Amministrazioni centrali e regionali, per la definizione di Piani

Operativi, per ciascuna area tematica nazionale, articolati in azioni ed interventi, con l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori.

Nelle more del perfezionamento di tali strumenti, è stata prevista la possibilità di sottoporre all'approvazione del CIPE un "Piano Stralcio", comprendente gli interventi caratterizzati da un avvio immediato dei lavori. Ai sensi del suddetto comma 703, lett. i), le assegnazioni del CIPE di risorse FSC 2014/2020, a qualunque tipologia di piano si riferiscano, consentono a ciascuna Amministrazione l'avvio immediato delle attività necessarie all'attuazione degli interventi.

III.2.1. La programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020

La legge di stabilità 2014 ha stabilito la dotazione aggiuntiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 in 54,8 miliardi di euro e ha disposto l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del totale, subordinando l'iscrizione della restante quota (10.962 milioni di euro) ad una verifica di metà periodo sull'effettivo utile impiego delle prime risorse assegnate. La legge di bilancio 2017 ha, quindi, previsto l'iscrizione in bilancio di tale quota residua.

Nel corso del 2016 si è proceduto alla ricognizione delle risorse FSC previste dalla legge di stabilità del 2014 e dei relativi impieghi, a fronte di una disponibilità complessiva di 38,716 miliardi di euro. Nel dettaglio:

- 10.029,4 milioni di euro sono stati destinati a dare copertura a norme di legge e ad altri Piani stralcio, nonché alle riassegnazioni alle Regioni di risorse FSC 2014-2020, a ristoro di risorse FSC 2007/2013 utilizzate per altre finalità;
- 13.412 milioni di euro sono stati destinati ai Patti per il Sud (delibera CIPE n. 10 agosto 2016);
- 15.200 milioni di euro sono stati destinati con Delibera CIPE 1 dicembre 2016 ai seguenti Piani operativi afferenti alle omonime Aree tematiche: Infrastrutture (Amministrazione di riferimento: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Ambiente (Amministrazione di riferimento: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), Sviluppo economico e produttivo (Amministrazione di riferimento: Ministero dello Sviluppo Economico), Agricoltura (Amministrazione di riferimento: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali).

Nella seduta di marzo 2017, ulteriori 800 milioni di euro a valere su nuove risorse FSC iscritte nella Legge di Bilancio 2017 sono stati finalizzati al completamento del finanziamento del Programma straordinario governativo di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia.

III.2.2. I Piani stralcio e allocazioni per aree tematiche

Nelle more dell'individuazione delle aree tematiche, il Governo ed il Parlamento si sono avvalsi della previsione normativa che consentiva

l'approvazione di piani stralcio, per dare immediata risposta ad alcune esigenze che presentavano maggiore urgenza.

Tra queste, in particolare: è stato dato sostegno al programma della Banda ultra larga; sono stati finanziati nuovi Contratti di sviluppo e il credito d'imposta per investimenti produttivi nel Mezzogiorno; è stata data copertura al Piano per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle aree metropolitane e al completamento della rete di metanizzazione nel Mezzogiorno.

Nella seduta del 1° maggio 2016, il CIPE ha, tra l'altro:

i) assegnato 1 miliardo di euro del FSC 2014-2020 al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per il finanziamento del Piano stralcio turismo e cultura. Il Piano prevede il rafforzamento dell'offerta culturale del nostro Paese e di potenziamento della fruizione turistica, con interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale; ii) approvato il Programma nazionale per la ricerca per il periodo 2015-2020, includendo uno stanziamento di 500 milioni di euro a valere sul FSC 2014-2020, sempre sub specie di Piano stralcio.

Il processo d'individuazione delle aree tematiche di rilievo nazionale e quella degli obiettivi strategici da perseguire si è concretizzato con la delibera del CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, assunta in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Le aree tematiche individuate sono le seguenti: Infrastrutture; Ambiente; Sviluppo economico e produttivo e Agricoltura; Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali; Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione; Rafforzamento PA (Tabella III.4).

TABELLA III.4: FSC 2014-2020 PER AREE TEMATICHE (milioni di euro)

1. Infrastrutture	21.422,86
2. Ambiente	7.505,95
3.a Sviluppo economico e produttivo	5.887,16
3.b Agricoltura	546,31
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	2.222,13
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	376,1
6. Rafforzamento PA	29,75
7. Fondo riserva non tematizzato	725,84
Totale	38.716,10

Fonte: delibera CIPE del 10 agosto 2016, n. 25.

III.2.3. I Piani operativi Fondo Sviluppo e Coesione

Al netto degli impieghi disposti per i cc.dd. Piani stralcio, per pre-allocazioni di legge, nonché per i Patti per il Sud, l'importo residuo di 15.200 milioni di euro, individuato nella delibera del CIPE n. 25/2016, è stato destinato alla predisposizioni di specifici Piani operativi, da adottarsi ai sensi dei commi 703-706

della citata n. 190/2014, afferenti alle seguenti Aree tematiche le cui dotazioni sono riportate nella *Tabella III.5*.

TABELLA III.5: DOTAZIONE DEI PIANI OPERATIVI FSC 2014-2020 (milioni di euro)

1. Infrastrutture	11.500,00
2. Ambiente	1.900,00
3.a Sviluppo economico e produttivo	1.400,00
3.b Agricoltura	400

Fonte: delibera CIPE del 10 agosto 2016, n. 25.

Nella seduta del 1° dicembre 2016, il CIPE ha, quindi, proceduto all'approvazione dei Piani Operativi FSC:

- **Piano operativo per le infrastrutture**, di 11,5 miliardi di euro, articolato principalmente in: interventi stradali (5,3 miliardi di euro); settore ferroviario (2 miliardi di euro), messa in sicurezza patrimonio esistente (1,3 miliardi di euro), rinnovo materiale del TPL ferroviario e su gomma e Piano sicurezza ferroviaria (1,3 miliardi di euro), interventi per il trasporto urbano e metropolitano (1,2 miliardi di euro), altri interventi (280 milioni di euro);
- **Piano operativo per l'ambiente**, di 1,9 miliardi di euro, articolato principalmente in: interventi a tutela del territorio e delle acque (1,6 miliardi di euro) - bonifiche, rischio idrogeologico, servizio idrico integrato, qualità dei corpi idrici; interventi per la gestione del ciclo dei rifiuti (126 milioni di euro); interventi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici (95 milioni di euro); infrastrutture verdi (13,8 milioni di euro);
- **Piano operativo per lo sviluppo economico**, di 1,4 miliardi di euro, articolato principalmente nei seguenti assi di intervento: rilancio degli investimenti e accesso al credito (oltre 1 miliardo di euro); *space economy* (349 milioni di euro);
- **Piano operativo per le politiche agricole**, di 400 milioni di euro, articolati principalmente in: infrastrutture irrigue, per 250 milioni di euro; contratti di filiera e di distretto, per 60 milioni di euro: multifunzionalità della foresta, per 5 milioni; agricoltura 2.0, per 40 milioni di euro.

III.3. TRE STRATEGIE DI INTERVENTO

III.3.1. La Strategia di specializzazione intelligente

Come analizzato più in dettaglio nel capitolo I, il divario dei tassi di crescita fra l'Italia, in particolare il Mezzogiorno, e il resto dell'area dell'euro si è ampliato nella crisi del 2008, segnalando la debolezza strutturale dell'apparato produttivo ed il mancato adeguamento del settore manifatturiero alle nuove sfide globali. La ridotta competitività del settore manifatturiero viene spesso attribuita alla modesta dinamica della produttività totale dei fattori, su cui ha influito la caduta degli investimenti, pubblici e privati, fra cui spicca la caduta degli investimenti in rinnovamento tecnologico di molti prodotti e le spese in ricerca e sviluppo.

Nel corso dell'ultimo decennio, in Italia si sono susseguiti alcuni rilevanti tentativi di contrastare con strumenti di politica industriale l'arretramento competitivo del settore manifatturiero, promuovendo nel contempo uno sviluppo territoriale più equilibrato.

Oggi le politiche industriali si collocano all'interno di una cornice di riferimento nazionale per gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione: la Strategia di specializzazione intelligente (S3) è uno strumento di *governance* strategico nella programmazione 2014-2020 per individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione dei territori, per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine. La definizione delle S3 si basa sul processo interattivo di cooperazione strategica tra settore pubblico e settore privato ed ha rappresentato in Italia una straordinaria mobilitazione di risorse e conoscenze imprenditoriali che ha definito una scala di priorità di sviluppo tecnologico a partire da una mappatura del potenziale di sviluppo del paese condotta a livello sia nazionale che regionale. La Commissione Europea ha attribuito a tali strategie la funzione di prerequisito, la c.d. condizionalità *ex ante*, per l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE).

L'Italia ha definito una Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e ventuno S3 regionali. A partire dalle traiettorie di sviluppo individuate a livello regionale ed in partenariato con rappresentanze di settori produttivi ed esperti di domini tecnologici, la SNSI ha individuato 5 aree tematiche (o mercati di riferimento) di interesse: a) Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; b) Salute, alimentazione, qualità della vita; c) Agenda digitale, *smart communities*, sistemi di mobilità intelligente; d) Turismo, patrimonio culturale e industria della creatività; e) Aerospazio e difesa.

I principali veicoli di attuazione della SNSI sono: il "PON imprese e competitività" (PON-IC), con una dotazione finanziaria di circa 2,3 miliardi di euro; il PON ricerca e Innovazione (PON-RI), con una dotazione di circa 1,3 miliardi di euro; alcuni piani strategici finanziati dal FSC, come previsto dalla legge di stabilità 2015, art.1 comma 703. Tra gli interventi più significativi attuati direttamente dai PON in coerenza con la SNSI, il bando Horizon 2020 (PON IC), ha finanziato progetti di R&S per un valore di 150 milioni di euro nelle regioni meno sviluppate e per 30 milioni di euro nelle regioni in transizione. Con decreto ministeriale 8 novembre 2016, le risorse finanziarie per le regioni "meno sviluppate" sono state incrementate di 140 milioni di euro. In data 15 dicembre 2016, l'Autorità di gestione del PON RI e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno sottoscritto un *funding agreement* per la costituzione di un "fondo di fondi" dalla dotazione iniziale di 200 milioni di euro che, attivando per la prima volta a livello nazionale una modalità innovativa di gestione dei fondi europei e nazionali per la politica di coesione, opererà con prestiti e venture capital in progetti di ricerca ad alto contenuto tecnologico nelle regioni del Sud Italia.

Nel settore "Aerospazio e difesa", è stato portato a completamento il piano strategico per la *space economy* con un forte coinvolgimento delle regioni interessate alle ricadute dell'area tematica. Il Governo ha avviato le procedure di attuazione nel 2017 del piano strategico al quale sono stati assegnati 350 milioni di euro di risorse FSC e a cui potranno concorrere risorse regionali.

Nel settore “*Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente*”, è stato definito un piano d’azione e un pacchetto di misure incentivanti denominato “*Industria 4.0*”, che si prefigge di rilanciare la produttività del sistema industriale sostenendone la diffusa digitalizzazione. Il piano d’azione punta a rafforzare le competenze tramite interventi nell’Università e la creazione di una rete di centri di competenza in grado di collegare produzione e ricerca. L’aumento della penetrazione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo verrà perseguito anche tramite interventi infrastrutturali - la diffusione presso le imprese della Banda ultra larga (BUL) fino a 100 Mbs - e incentivi agli investimenti - crediti di imposta per spese in ricerca e sviluppo, c.d. “super-ammortamento” e “iper-ammortamento”, *Patent Box*, incentivi alla patrimonializzazione delle imprese, incentivi agli investimenti in startup e PMI innovative, riduzione di IRES e IRI, tassazione agevolata per salari di produttività, accesso al credito tramite interventi del Fondo centrale di garanzia.

Nei settori “*Salute, alimentazione e qualità della vita*”, è stato costituito un Tavolo istituzionale presso Presidenza del consiglio dei ministri articolato in tre gruppi di lavoro, per la definizione dei piani strategici “*Salute*”, “*Agrifood*” e “*Bio-based Industry*”. Per non perdere le interrelazioni tra i diversi elementi è stata definita una *Strategia italiana per la bioeconomia*, attualmente in fase di pubblicazione.

All’attuazione degli obiettivi della SNSI a fine 2016 sono state destinate risorse finanziarie addizionali per circa 445 milioni di euro di fondi strutturali, cui si somma il contributo nazionale, portando le nuove risorse per la SNSI a circa 650 milioni di euro.

Nel corso del 2017, oltre all’espletamento delle procedure per la selezione dei primi progetti nelle suddette aree, si avvierà l’attuazione anche degli interventi relativi ad *Agenda digitale*, *Smart communities*, *Sistemi di mobilità intelligente e turismo*, *Patrimonio culturale e industria della creatività*, per le quali sono in fase di definizione i rispettivi piani strategici.

III.3.2. La strategia per le aree urbane

La programmazione 2014-2020 afferma l’importanza di politiche urbane integrate e sostenibili, con una forza ulteriore rispetto al ciclo precedente. Ciò è particolarmente evidente nell’art. 7 “sviluppo urbano sostenibile” del Regolamento UE 1301/2013, che destina il 5 per cento della dotazione FESR di ogni Stato membro a sostenere le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile ed integrato.

L’Accordo di partenariato declina l’Agenda urbana nazionale 2014-2020 in tre *driver* principali che costituiscono gli ambiti tematici di intervento prioritari nelle aree urbane:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Si sono quindi scelte tre modalità di attuazione dell'Agenda urbana in Italia, differenziate per tipologie di strutture urbane (Città metropolitane e Città medie/poli urbani), livello della programmazione (nazionale e regionale), e tipologia di strumenti (asse prioritario multisettoriale o "Investimento Integrato Territoriale").

Per le Città metropolitane³ è stato predisposto un Programma operativo Nazionale "Città metropolitane" (PON METRO), con una dotazione di 892 milioni di euro, 588 milioni provenienti dal FESR e 304 milioni dal FSE e destinato alle 14 città metropolitane, con una allocazione di circa 90 milioni di euro per ciascuna città del Sud e 40 milioni di Euro per quelle del Centro Nord e Sardegna.

Tutte le Regioni poi hanno identificato lo "Sviluppo Urbano Sostenibile" come obiettivo prioritario dei rispettivi POR o attivato lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati. Le risorse programmate a livello regionale sono oltre 1,5 miliardi di euro comprendendo sia azioni co-finanziate dal FESR che dal FSE con una allocazione distribuita per circa 1 miliardo nelle cinque regioni meno sviluppate, 100 milioni nelle tre regioni in transizione e 400 milioni in nove regioni più sviluppate.

Dal 2017 è, inoltre, operativo il Programma azione coesione complementare al PON "Città Metropolitane" 2014-2020 per il completamento e rafforzamento degli interventi in esso previsti. Il PAC mette a disposizione delle sei Città metropolitane delle Regioni meno sviluppate una dotazione finanziaria complessiva pari a 206 milioni di euro da destinare ad azioni complementari al PON e a sostenere il processo di costituzione relazionale e gestionale delle Città metropolitane.

Come ulteriori strumenti a sostegno della politica di sviluppo urbano, sono in corso di attuazione i cosiddetti "Patti per lo sviluppo delle città" in cui il Governo, le Regioni e le Città metropolitane di Bari, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia si impegnano su alcuni obiettivi prioritari, con finanziamento a valere sul FSC.

Infine, il Governo ha varato il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Capoluogo di provincia e stanziato 156 milioni di euro - di risorse ordinarie, del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale e delle disponibilità del FSC. Sono stati attivati 120 progetti dedicati a: (i) migliorare la qualità del decoro urbano; (ii) mantenere, riusare e rifunzionalizzare aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico; (iii) accrescere la sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana; (iv) potenziare le prestazioni e i servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano; e (v) promuovere la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

³ Le 14 città metropolitane comprendono le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia) e le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo).

Per quanto riguarda il PON METRO, tutte le Città hanno redatto un documento strategico e un Piano operativo che viene aggiornato trimestralmente. Le progettazioni delle singole operazioni sono in fase avanzata e i primi interventi sono in fase di attuazione.

III.3.3. La Strategia nazionale per le aree interne

L'Italia ha adottato la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di cittadinanza - scuola, salute e mobilità - nelle aree interne del Paese, attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità 2014, 2015 e 2016 e interventi finanziati, anche con risorse comunitarie - FESR, FSE, FEASR, all'interno di programmi regionali.

Obiettivo della Strategia è il miglioramento delle tendenze demografiche in atto: riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite, modifica della composizione della popolazione per età a favore delle classi più giovani. Per realizzare questo obiettivo, gli interventi per lo sviluppo delle Aree interne sono perseguiti con due classi di azioni congiunte: (i) adeguare la qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali; (ii) integrare lo sviluppo locale. L'Accordo di programma quadro (APQ), sottoscritto dalle Regioni, dal Sindaco capofila del sistema intercomunale di riferimento, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia è lo strumento individuato per inquadrare l'attuazione della Strategia d'area e per assumere impegni puntuali fra Regioni, Centro e Enti locali.

FIGURA III.3: AREE SELEZIONATE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE



Nel corso del 2016, si è concluso il lavoro di definizione e selezione della geografia delle aree interne. Il 31 dicembre 2016 le aree-progetto selezionate erano 71, distribuite nelle diverse Regioni del Paese e nella Provincia autonoma di Trento (cfr. Figura III.3). Queste aree progetto comprendevano 1066 comuni con una superficie complessiva di 50.000 chilometri quadrati (16,7 per cento del territorio nazionale) e una popolazione residente al censimento 2011 di 2 milioni e 100 mila abitanti (3,5 per cento della popolazione nazionale). Tutte queste aree presentano una forte perdita demografica e un marcato invecchiamento della popolazione e sono composte prevalentemente da comuni "periferici" e "ultra periferici".

Fonte: elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) su dati Istat.

Come previsto dall'Accordo di Partenariato, le aree individuate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e in maniera coerente con le disponibilità finanziarie. Le risorse complessivamente stanziare per la Strategia nazionale per le aree interne dalle varie leggi di stabilità ammontano a 190 milioni di euro. A queste risorse si devono aggiungere quelle che le regioni hanno stanziato nei rispettivi programmi operativi finanziati dal FESR, dal FEASR e dal FSE.

Individuate le aree pilota, si è dato avvio ad un percorso di esplicitazione e scrittura della Strategia d'area. Questa ha lo scopo di indicare le idee-guida per modificare le tendenze negative in atto sul territorio, i risultati che si intendono raggiungere in termini di qualità di vita dei cittadini, le azioni tramite le quali perseguire tali obiettivi.

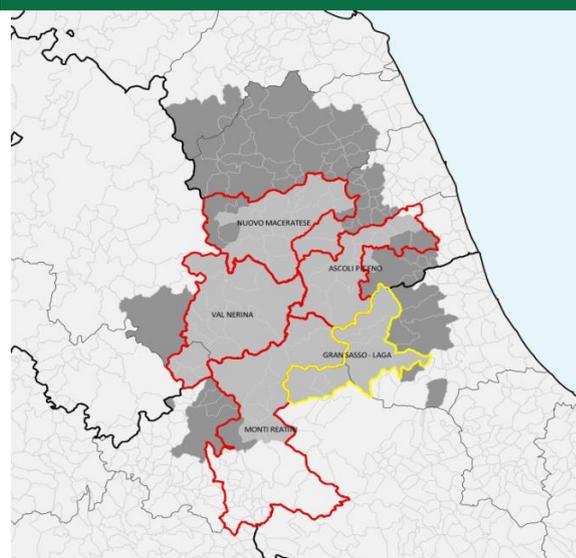
Al 28 febbraio 2017, tutte le aree pilota - soggetto dell'assegnazione e riparto stabilito con Delibera CIPE n. 9 del 28 gennaio 2015 - hanno elaborato la bozza di strategia e scritto il documento di intenti dei Sindaci, ovvero il Preliminare di Strategia. Per nove aree pilota - Alta Carnia, Antola -Tigullio; Basso Pesarese, Basso Sangro, Casentino-Val Tiberina, Madonie, Valchiavenna e Valtellina, Val Maira-Val Grana - è conclusa la strategia d'area, e per tre di queste (Valtellina, Valchiavenna e Basso Pesarese) è alla firma l'Accordo di programma quadro. Inoltre la bozza di Strategia è stata approvata in quindici ulteriori aree, tre delle quali sono in procinto di chiudere il preliminare di strategia.

Molte di queste aree fondano la propria strategia di rilancio sul binomio agricoltura e turismo, ponendo al centro il ripristino del paesaggio come sintesi della cultura locale e cercando di puntare sui nuovi abitanti, giovani, "rientranti", stranieri, tutti soggetti portatori di nuove competenze. In altre aree, invece, la costruzione della Strategia sembra ispirarsi ad una nuova visione di loro stesse a partire da un ripensamento dei servizi per la cittadinanza.

Una delle più importanti innovazioni della Strategia ha riguardato la spinta verso la gestione, in forma associata tra comuni, di funzioni/servizi, seppur in modo differenziato e adottando schemi flessibili e variabili da territorio a territorio. I comuni delle aree-progetto si sono strutturati per realizzare sistemi locali intercomunali permanenti, come richiesto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Dal 24 Agosto 2016 il Comitato Aree Interne è impegnato a lavorare sulle aree interessate dal sisma del 2016 e 2017. L'area del cratere, come individuata dal testo Coordinato del Decreto Legge 17 Ottobre 2016 n. 189, incrocia quattro aree già selezionate dallo

FIGURA III.4: SOVRAPPOSIZIONE DEI CONFINI DELLE AREE SELEZIONATE DALLA SNAI E LE AREE COINVOLTE NEGLI EVENTI SISMICI DEL 24 AGOSTO E DEL 26-30 OTTOBRE



Fonte: elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) su dati Istat.

Stato e dalle regioni come aree di concentrazione dell'intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (Nuovo maceratese, Ascoli Piceno, Val Nerina e Reatino). Per la parte abruzzese è in corso di selezione anche l'area dell'Alto Aterno, per l'inserimento nella Strategia nazionale per le aree interne.

III.4. LE MISURE PER MIGLIORARE L'EFFICIENZA DELLA GESTIONE

III.4.1. La condizionalità ex ante dell'accordo di partenariato

In esito ai precedenti cicli di programmazione comunitaria, si è constatato, anche a livello europeo, che le principali cause dei ritardi che si verificavano in fase attuativa risiedevano spesso nella mancanza di strumenti che rendessero stabile il quadro normativo e regolatorio e individuassero priorità chiare cui indirizzare l'azione, come definite negli strumenti di pianificazione settoriale o in apposite strategie tematiche.

Per queste ragioni, il Regolamento 1303/2013 (art. 19 e allegato XI) prevede che ciascuno Stato membro verifichi al proprio interno il soddisfacimento di una serie di pre-condizioni che influiscono sensibilmente sulla qualità e l'efficacia della spesa dei fondi (condizionalità *ex ante*). Si tratta di prerequisiti puntualmente definiti dagli stessi regolamenti per ciascun obiettivo tematico e di prerequisiti di natura orizzontale che condizionano in maniera trasversale l'accesso ai fondi.

Per le condizionalità non soddisfatte o parzialmente soddisfatte al momento dell'approvazione dell'Accordo di Partenariato sono stati definiti, d'intesa con la Commissione europea, 13 Piani di azione indicando le misure necessarie per il soddisfacimento degli adempimenti previsti entro la data limite del 31 dicembre 2016.

Come per l'Accordo di Partenariato, sono stati definiti Piani di azione per le condizionalità *ex ante* non soddisfatte o parzialmente soddisfatte anche per ciascun Programma Operativo, nazionale o regionale. Per i soli Programmi Operativi cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e/o dal Fondo Sociale Europeo sono stati definiti ben 320 Piani di azione.

Ad oggi, molte delle condizionalità sono già soddisfatte per la Commissione europea e risultano comunque effettuati tutti i rilevanti adempimenti previsti. La chiusura definitiva delle procedure di verifica del loro soddisfacimento avverrà nel corso del 2017.

La tabella III.6 illustra in sintesi i passi compiuti nel soddisfacimento della Condizionalità *ex ante*, con riferimento agli adempimenti più significativi dei Piani di azione dell'Accordo di Partenariato.

Come bilancio a valle dei quattro anni di cooperazione istituzionale per il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*, si registra un sensibile avanzamento sia in ordine al corretto recepimento e attuazione della normativa comunitaria sia in ordine al rafforzamento generale della *governance* di molte politiche.

TABELLA III.6: ACCORDO DI PARTENARIATO "PIANI D'AZIONE CONDIZIONALITÀ EX ANTE"

Condizionalità Tematiche e Generali	Stato dell'arte alla approvazione dell'AdP	Adempimento previsto	Adempimenti al 31.12.2016
1.1 Ricerca e innovazione	Non soddisfatta	Strategia di specializzazione intelligente nazionale	La Strategia ha concluso il suo iter il 12 aprile 2016
1.2 Infrastrutture per la ricerca e l'innovazione	Parzialmente soddisfatta	Piano nazionale Infrastrutture per la ricerca	Il PNIR ha concluso il suo iter il 26 aprile 2016
2.1 Crescita digitale	Non soddisfatta	Strategia nazionale per la Crescita digitale	La Strategia ha concluso il suo iter il 28 luglio 2016
2.2 Infrastruttura di reti d'accesso di nuova generazione (NGN)	Parzialmente soddisfatta	Strategia nazionale Banda Ultralarga	La Strategia ha concluso il suo iter il 12 agosto 2016
4.1 Efficienza energetica di infrastrutture, edifici pubblici ed abitazioni	Parzialmente soddisfatta	Misure per requisiti minimi prestazione energetica nell'edilizia, articoli 3, 4, 5 e 11 direttiva 2010/31/UE	Archiviato l'EU Pilot sul recepimento della Direttiva il 10 ottobre 2016
6.1 Settore delle risorse idriche	Parzialmente soddisfatta	Recupero costi dei servizi idrici art. 9.1 e Piano di gestione art 13 direttiva 2000/60/CE	L'Autorità per l'Energia Elettrica e il GAS con Delibera del 23 dicembre 2014 ha introdotto il nuovo metodo tariffario che prevede l'esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa. I Piani di gestione di distretto idrografico approvati il 27 ottobre 2016 ^[1]
7.1 Trasporti	Non soddisfatta	Piano/quadro generale dei trasporti (compreso TPL) che sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T, che soddisfi i requisiti giuridici per una VAS.	Approvato il 27 ottobre 2016 l'Allegato Infrastrutture 2015 che costituisce il documento individuato per il superamento della condizionalità
7.2 Trasporti			
7.3 Trasporti			
9.1 Inclusione attiva	Parzialmente soddisfatta	Piano Nazionale di Contrasto alla Povertà	Adottato il 26 maggio 2016 il DM per l'estensione della sperimentazione della SIA (Sostegno all'inclusione attiva) all'intero territorio nazionale
G.4 Appalti pubblici	Parzialmente soddisfatta	Strategia riforma appalti pubblici	La Strategia è stata approvata il 14/12/2015. Approvato anche il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ^[2]
G.5 Aiuti di Stato	Parzialmente soddisfatta	Reingegnerizzazione BDA	Reingegnerizzazione della BDA: prima versione del Registro operativa da luglio 2016
G.6 Normativa ambientale	Parzialmente soddisfatta	Superamento procedura di infrazione su norma nazionale per screening dei progetti tramite Linee guida	Linee guida pubblicate con DM 52/2015 del Ministero dell'ambiente

[1] DPCM del 27 ottobre 2016 (GU Serie Generale n. 25 del 31-1-2017).

[2] D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture."

Fonte: NUVEC - ACT.

II.4.2 Piani di Rafforzamento Amministrativo e l'aumento della capacità amministrativa

I Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) costituiscono lo strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelera, esplicita e rende operativa,

con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa. Dal 2015, l'Italia, in raccordo con la Commissione Europea, ha avviato un preciso percorso di attuazione. Dal punto di vista dell'attuazione, allo stato attuale, tutte e 29 le Amministrazioni titolari di PO hanno un PRA approvato e formalizzato.

Nel 2017, al termine della prima fase biennale, è stato previsto di avviare una seconda fase con una revisione dei PRA basata su una valutazione dei risultati conseguiti. I Programmi Operativi Regionali e il PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020 intervengono, inoltre, a soddisfare le esigenze emergenti dai PRA. Il Programma nazionale di *Governance* prevede anche un obiettivo finalizzato a migliorare la capacità delle Pubbliche Amministrazioni di essere efficienti ed efficaci nell'attuazione delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici, attraverso un migliore coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti e forme di cooperazione istituzionale.

IV. LE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO

La questione meridionale è riemersa al centro dell'azione del Governo con l'esecutivo Renzi e la elaborazione di un Masterplan per il Mezzogiorno nel 2015. La decisione di istituire nel Governo Gentiloni la figura del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno è motivata dalla gravità e dalla persistenza del divario tra il Mezzogiorno e le altre aree del paese e rafforza l'azione innovativa avviata dal Governo Renzi: con il Masterplan e i Patti per il Sud è stata avviata una nuova politica meridionalista, fondata sulla forte condivisione di responsabilità con le Amministrazioni territoriali. I risultati di questa nuova enfasi, per quanto limitati, sono visibili nella inversione di rotta del Mezzogiorno negli ultimi due anni, tutti gli indicatori economici sono in miglioramento, pur in una situazione ancora difficile (vedi Cap. I).

Il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno ha il compito di collegare l'attività del Governo a quella delle amministrazioni territoriali e di integrare la politica per la coesione territoriale nella più generale politica economica del Governo stesso. Ciò implica un doppio canale di responsabilità per il Ministro. Da un lato egli è responsabile nei confronti delle amministrazioni territoriali, operando quale loro referente per il Governo. Si tratta però di un processo simmetrico: come si vedrà nella *governance* dei Patti, gli amministratori regionali e locali saranno responsabili per quanto di loro competenza all'interno dei processi condivisi nei confronti del Governo. Per altro verso, il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno deve far diventare la questione dello sviluppo delle aree in ritardo, e in particolare del Mezzogiorno, parte integrante delle politiche generali del Governo, a cominciare dalla politica economica e dalla politica sociale.

IV.1. I Patti per lo sviluppo

Un elemento qualificante della nuova strategia per il Mezzogiorno è costituito dall'adozione del Masterplan per il Mezzogiorno e la sottoscrizione dei Patti per lo sviluppo con tutte le Regioni e con le Città metropolitane del Mezzogiorno e un Contratto istituzionale di sviluppo specifico con la Città di Taranto.

Successivamente, su richiesta delle Amministrazioni, sono stati firmati anche Patti con regioni e città metropolitane del Centro-Nord, in particolare con le Regioni Lazio e Lombardia; con le Città metropolitane di Milano, Firenze, Genova e Venezia.

I Patti costituiscono una nuova modalità di intervento che supera sia la storica logica di intervento straordinario programmato dal centro, sia la logica dell'intervento decentrato che finiva per evidenziare una carenza di coordinamento e di scelta delle priorità strategiche. In questa modalità gli interventi vengono proposti dalle comunità sulle quali hanno un impatto, ma

all'interno di un quadro strategico concordato e coordinato, che consente l'integrazione di risorse dei diversi livelli di governo

I Patti per lo sviluppo, firmati dal Governo centrale e i Presidenti di Regione o Sindaci di città metropolitana, definiscono, in un unico atto amministrativo e programmatico, gli interventi prioritari, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica e le reciproche responsabilità.

TABELLA IV.1: PATTI PER IL SUD (milioni di euro)

Regione Abruzzo	753,4
Regione Basilicata	565,2
Regione Calabria	1.198,70
Città di Reggio Calabria	133
Regione Campania	2.780,20
Città di Napoli	308
Regione Molise	378
Regione Puglia	2.071,50
Città di Bari	230
Regione Sardegna	1.509,60
Città di Cagliari	168
Regione Siciliana	2.320,40
Città di Catania	332
Città di Messina	332
Città di Palermo	332

Fonte: Delibera CIPE n. 26 del 10 agosto 2016.

La struttura dei Patti è stata impostata in coerenza con: gli obiettivi tematici della politica di coesione, gli strumenti e le risorse a disposizione (interazione e integrazione tra vari fondi), la strategicità degli interventi sia in ambito territoriale che nazionale, la maturità progettuale e la relativa tempistica di realizzazione.

A ciascun Patto è associata una *governance* del processo semplificata, con l'individuazione di due responsabili unici (uno a livello centrale e l'altro a livello di amministrazione regionale o locale) e di un Comitato di indirizzo e controllo interistituzionale.

In data 10 agosto 2016, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di 13,4 miliardi di euro ai Patti sottoscritti nel Mezzogiorno, Patti per il Sud.

TABELLA III.7: PATTI PER IL SUD: TEMATIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI A VALERE SULLE RISORSE FSC 2014-2020 PER AREA TEMATICA EX DELIBERA CIPE 25/2016

Area Tematica FSC	Risorse FSC 2014-2020 (M€)	Quota %
1. Infrastrutture	5.623,20	41,9%
2. Ambiente	4.689,35	35,0%
3A. Sviluppo economico e produttivo	1.370,59	10,2%
3B. Agricoltura	176,31	1,3%
4. Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali	1.160,86	8,7%
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	332,66	2,5%
6. Rafforzamento PA	58,12	0,4%
<i>Non tematizzato</i>	<i>0,90</i>	<i>0,0%</i>
TOTALE	13.412,00	100,0%

Nota: Le risorse non tematizzate si riferiscono a quote minime residue non programmate.

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

A fronte di tale assegnazione, gli interventi previsti mobilitano un investimento complessivo di risorse pari a 39,2 miliardi di euro. Una quota pari a circa il 36 per cento delle risorse è indirizzata ad interventi infrastrutturali, in coerenza con la vocazione del Fondo FSC, ed una percentuale pari a circa il 30 per cento è destinata ad interventi volti ad affrontare tematiche di rilevanza ambientale.

Tutti i Comitati di indirizzo per i Patti con le Regioni e le Città meridionali sono già stati costituiti e sono stati nominati i responsabili unici per il monitoraggio degli interventi. A partire dal mese di gennaio, il Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno partecipa con i presidenti delle Regioni interessate alle riunioni dei Comitati di indirizzo di tutti i Patti fin qui sottoscritti, per monitorare direttamente la tempestiva partenza degli interventi previsti e per esaminare eventuali criticità. L'Agenzia per la coesione territoriale, che presiede ciascun Comitato, ha redatto un Report sulla situazione dei diversi Patti.

IV.2. L'accelerazione della spesa e il miglioramento della capacità progettuale.

Il principale problema delle politiche per il Mezzogiorno è stato in passato quello della difficoltà di spendere le risorse della coesione in tempi adeguati, formulando delle priorità di *policy* e delineando e rispettando un quadro programmatico completo con una scelta di progetti efficienti. Nel 2014, ad uno stato avanzato del ciclo di programmazione 2007-13, l'Italia, ed in particolare alcune regioni meridionali, rischiavano concretamente di non essere in grado di assorbire le risorse comunitarie assegnate, con grave pregiudizio sia diretto, finanziario, che indiretto, reputazionale. Attraverso una azione di riprogrammazione delle risorse e di forte sostegno amministrativo ad alcune Autorità di Gestione in particolare del Mezzogiorno, il Governo Renzi è riuscito ad invertire la rotta e ad accelerare i processi di allocazione e spesa, al punto da chiudere il ciclo 2007-13 con il pieno assorbimento dei fondi europei, la cui certificazione presso la Commissione si è chiusa il 31 marzo 2017. In particolare il Governo è riuscito ad imprimere una significativa accelerazione alla spesa correlata ai fondi europei, specialmente nel 2015, anno in cui la spesa è aumentata circa del 50 per cento rispetto alla media degli anni precedenti, con pagamenti per quasi 10 miliardi in un anno (dati Banca dati unitaria). La ripresa del Mezzogiorno nel 2015 è stata in effetti in parte collegata a questa accelerazione e alla maggiore spesa in conto capitale, salvo constatare *ex-post* che la composizione settoriale dell'incremento di prodotto interno lordo, con forti incrementi nel settore dell'export, in particolare alimentare, indica che la ripresa ha una consistenza e deriva da cause multiple che vanno al di là di una interpretazione meccanica tra investimenti e crescita (vedi sezione I.2).

Proprio al fine di consolidare la ripresa della capacità di programmazione e di spesa effettiva il Governo Gentiloni ha istituito la figura del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno. Le priorità immediate per il Ministro sono quindi: l'attuazione spedita dei programmi di spesa e investimento già definiti, ed in particolare dei Patti per il Sud; la definizione e realizzazione di misure specifiche di incentivo per il Mezzogiorno che consentano di riavviare gli investimenti privati e la convergenza del Mezzogiorno; la realizzazione di condizioni eque ed efficienti per il finanziamento delle imprese meridionali.

Al fine di realizzare la missione dell'accelerazione della spesa, i programmi del Masterplan e dei Patti per il Sud sono sottoposti nel 2017 ad un monitoraggio continuo dal Ministro in prima persona in stretto coordinamento con i Presidenti di Regione e i Sindaci delle Città metropolitane. Per quanto riguarda l'attuazione degli investimenti degli altri programmi e in particolare gli investimenti di una certa dimensione, una Direttiva del Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno del marzo 2017 ha fornito indicazioni ad INVITALIA per la istituzione di un Fondo italiano per lo sviluppo (FIS), col compito di integrare varie fonti finanziarie, anche private, al fine di progettare e realizzare investimenti coerenti con i programmi della coesione territoriale. La missione del FIS sarà quella di migliorare la qualità progettuale, di velocizzare le procedure di attuazione degli investimenti, utilizzando anche proprie anticipazioni sui fondi SIE, ed infine di attrarre sugli investimenti della coesione risorse private, al fine di massimizzare l'effetto leva dei fondi pubblici e aumentare l'investimento potenziale.

IV.3. I primi interventi del nuovo governo per il Mezzogiorno

La istituzione della figura del Ministro per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno ha coinciso con la disamina in Parlamento del decreto legislativo 243/2016 con interventi urgenti per la coesione con particolare riferimento ad alcune situazioni critiche nel Mezzogiorno. Tale occasione ha dimostrato in effetti come la innovazione istituzionale in oggetto abbia consentito un nuovo approccio e una nuova centralità dei problemi del Mezzogiorno. Il DL consta di diversi interventi a favore del Mezzogiorno d'Italia, dalle misure per l'ILVA e Bagnoli a quelle per la creazione di un'Agenzia per collocamento e riqualificazione dei lavoratori portuali di Taranto e Gioia Tauro, di misure sul commissariamento idrico nei casi di procedura d'infrazione, e di misure per il G7. Si tratta di interventi che, pur volti ad affrontare emergenze, hanno però un carattere strategico rilevante.

In fase di conversione, il Governo ha tuttavia ritenuto di incorporare nel provvedimento due interventi cruciali, che rispondono a esigenze fortemente sentite nel dibattito anche accademico sulle politiche per il Mezzogiorno e dalle conseguenze di grande respiro.

La questione forse di più ampio respiro sull'intervento nel Mezzogiorno tramite FSC e Fondi comunitari è stata quella della sua addizionalità rispetto alla spesa ordinaria in conto capitale. Andava scongiurata per il futuro la possibilità che alcune amministrazioni centrali, a causa della diminuzione della spesa aggregata in conto capitale, implicitamente adottassero un criterio di sostituzione nella allocazione della spesa ordinaria d'ora in avanti, e penalizzassero le regioni del Mezzogiorno. A tal fine, l'art. 7 bis della Legge di conversione del menzionato DL impegna le Amministrazioni centrali a destinare alle Regioni, nei propri stati di previsione, un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale, proporzionale alla popolazione, o altro criterio appropriato di distribuzione. Le risorse ordinarie vengono così orientate al rispetto del principio di equità distributiva. Le risorse della politica di coesione, per le quali valgono i vincoli di destinazione previsti per i fondi SIE ed FSC, e quindi prevalentemente destinate al Mezzogiorno, hanno invece la funzione di sostenere la crescita del Mezzogiorno e ridurre il divario, dando attuazione al comma 5 dell'art.119 della

Costituzione. Inoltre il Governo ha, nella seconda parte del 2016, monitorato attentamente il funzionamento del credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno e nelle zone in transizione, istituito con la legge di Stabilità per il 2016. La verifica ha rivelato che la misura, nella sua configurazione originaria, non ha funzionato secondo le aspettative, con un utilizzo di risorse subottimale. Di fatto le richieste di credito d'imposta si sono attestate a una frazione delle disponibilità stanziata per il 2016. Da un'analisi delle problematiche, è emerso che lo scarso utilizzo era dovuto principalmente alla intensità dell'agevolazione, insufficiente a creare una significativa differenza con altre aree del Paese, e alla deduzione prevista di ammortamenti su investimenti pregressi nella base di calcolo del credito d'imposta.

Il Governo ha agito su tutte le criticità al fine di stimolare l'investimento privato nelle Regioni meridionali. In particolare le intensità di aiuto sono state aumentate ai massimi consentiti dalla legislazione europea (al 45 per cento per le Piccole imprese, 35 per cento per le medie e 25 per cento per le grandi imprese). La deduzione degli ammortamenti dalla base di calcolo, che penalizzava chi aveva già investito negli esercizi precedenti, è stata abolita. I massimali per l'investimento ammissibile sono stati aumentati fino a 3 milioni per le piccole, e 10 milioni di euro per le medie imprese. Quest'ultima misura in particolare mira a rendere disponibile il credito d'imposta anche ad imprese che crescano in maniera molto veloce, al fine di favorire le imprese in consistente crescita dimensionale.

Parallelamente il Governo ha messo in campo nella Legge di Stabilità per il 2017 la misura di decontribuzione totale per un anno sui nuovi assunti a tempo indeterminato, che a partire dal 2017 è limitata al Mezzogiorno (misura incentivo occupazione sud).

Si noti che gli incentivi connessi con il credito d'imposta sono cumulabili con quelli nazionali quali il super- e iper-ammortamento. Il complesso di incentivi fiscali che si configura può consentire una partecipazione implicita dello Stato ai nuovi investimenti nel settore industriale al Mezzogiorno fino all'80 per cento dell'investimento stesso fino 15 milioni di euro. Se consideriamo la contemporanea presenza della misura della decontribuzione, il vantaggio fiscale complessivo e differenziale per un investimento è veramente consistente.

Al fine di evitare che l'investimento non avvenga comunque per effetto di strozzature nel sistema di finanziamento anche a causa della crisi del sistema bancario, il Governo ha incoraggiato l'operazione di acquisizione della Banca del Mezzogiorno-MCC, da parte di INVITALIA. L'obiettivo, come da piano industriale di INVITALIA deve essere quello di ri-focalizzare la Banca del Mezzogiorno sulla propria *mission* originaria di banca per lo sviluppo, integrando la funzione che ha svolto positivamente in questi anni col Fondo di garanzia, con le funzioni più proprie di concessione del credito, attivando le sinergie possibili con l'utilizzo dei fondi per la coesione.

Per l'immediato futuro il Governo è impegnato a definire misure localizzate ulteriori di incentivazioni fiscali, di semplificazione e di accesso facilitato a servizi pubblici ed infrastrutturali, per aree in crisi o comunque con fattori produttivi pesantemente sottoutilizzati, che siano compatibili con la normativa europea sugli Aiuti di Stato. Sarà a breve avviata una interlocuzione con la Commissione europea sul tema della istituzione di Zone economiche speciali, che ove possibile, estendano i benefici fiscali già notevoli, presenti in tutto il Mezzogiorno, sulla

base di precisi progetti industriali di area, anche in questo caso in programmazione coordinata con gli enti territoriali.

Questi importanti interventi di rafforzamento delle politiche per il Mezzogiorno, messi in campo in tempi relativamente brevi dimostrano un'attenzione per la questione meridionale differente da quella del recente passato. L'obiettivo è quello di fare del 2017 un anno di svolta per il Mezzogiorno.

V. LA TRASPARENZA E L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE

L'orientamento ai risultati è un tema il cui rilievo è costantemente ribadito, ma che per essere reso effettivo va nutrito da sforzi congiunti tra: visibilità al pubblico e possibilità di lettura ampia delle politiche; occasioni di partecipazione al dibattito e monitoraggio civico; strumenti di misurazione oggettiva che consentano il monitoraggio di variabili e indicatori rilevanti per apprezzare lo stato e l'evoluzione delle trasformazioni in atto; iniziative stabili che mantengano l'attenzione alla funzionalità dei progetti finanziati alle trasformazioni e miglioramenti effettivi sugli obiettivi condivisi.

V.1. OPENCOESIONE: LA TRASPARENZA E LA PARTECIPAZIONE DIFFUSA

V.1.1. Il valore degli open data per un migliore utilizzo delle risorse

L'iniziativa OpenCoesione, avviata nel 2012, rappresenta la strategia nazionale di *open government* sulle politiche di coesione. OpenCoesione coniuga trasparenza, collaborazione e partecipazione e si rivolge a cittadini, amministrazioni, imprese, ricercatori e media per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche, grazie alla diffusione e alla possibilità di riutilizzare dati e informazioni sulla programmazione e l'attuazione degli interventi, pubblicati sul portale OpenCoesione, <http://www.opencoesione.gov.it>.

Sul portale OpenCoesione sono disponibili, con aggiornamenti bimestrali, i dati relativi ai singoli progetti attivi inseriti nel Sistema di monitoraggio unitario. I dati di dettaglio sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione comprendono, tra l'altro, risorse assegnate ed effettivamente spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori degli interventi e tempi di realizzazione e sono sia navigabili attraverso mappe e visualizzazioni interattive, sia scaricabili in formato open data, per un libero riutilizzo, con un insieme di variabili più ampio rispetto a quanto navigabile sul portale.

L'ultimo aggiornamento sui progetti in attuazione del ciclo 2007-2013 riporta circa 1.000.000 di progetti e oltre 100.000 soggetti coinvolti. L'alimentazione del monitoraggio per il ciclo 2014-2020, che mette a disposizione oltre 130 miliardi di euro tra risorse specifiche delle politiche di coesione e altri fondi considerati nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, è in via di finalizzazione operativa.

FIGURA IV.1: QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020 (Importi in milioni di euro)



Fonte: OpenCoesione (http://www.opencoesione.gov.it/risorse_2014_2020/) - Aggiornamento al 9 marzo 2017.

Negli ultimi mesi, sono state promosse diverse iniziative di riuso di open data resi disponibili da altre fonti che, opportunamente integrati con i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione, consentono di potenziare significativamente il patrimonio informativo reso disponibile agli utenti. È il caso della pubblicazione del “focus scuole” che integra i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione nelle scuole di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (<http://www.opencoesione.gov.it/focus-scuole/>) o del portale OpenPartecipate (<http://openpartecipate.agenziacoesione.gov.it/>), il progetto di comunicazione e diffusione del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), che consente la libera consultazione dei dati finanziari e anagrafici dei soggetti a cui la Pubblica Amministrazione affida la gestione di servizi o beni pubblici e di cui detiene un controllo significativo. La scelta di un portale sulle partecipate pubbliche locali è strettamente legata alla politica di *open government* attuata dal Sistema CPT, ma anche all’obiettivo di supportare i policy maker nelle scelte di governo, nella convinzione che il processo di riorganizzazione del comparto delle partecipate debba essere supportato da solide analisi sulla distribuzione territoriale e settoriale dei soggetti, sulla dimensione finanziaria e sulla performance temporale. Dal confronto effettuato, emerge che dei 3.815 soggetti attivi nel 2014 e presenti in OpenPartecipate, 704 sono anche attuatori di progetti finanziati con politiche di coesione e gestiscono circa 50.000 progetti, per circa 9 miliardi di euro.

Per migliorare ulteriormente la navigabilità delle informazioni, è previsto inoltre di rafforzare il collegamento tra dati di programmazione (decisioni di finanziamento) e dati di attuazione (monitoraggio dei progetti), in modo da tracciare l'intero percorso amministrativo che va dalle allocazioni finanziarie fino alla selezione dei progetti, garantendo al contempo una sempre maggiore aderenza a standard e formati di interoperabilità.

V.1.2. Una nuova generazione di cittadini attivi con il progetto “A Scuola di OpenCoesione”

A Scuola di OpenCoesione (ASOC) è un progetto di didattica innovativa, rivolto alle scuole secondarie superiori, che promuove principi di cittadinanza consapevole, sviluppando attività di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici attraverso l'impiego di tecnologie di informazione e comunicazione e mediante l'uso di open data per aiutare gli studenti a conoscere e comunicare in modo innovativo come le politiche pubbliche, e in particolare le politiche di coesione, intervengono nei luoghi dove vivono. L'obiettivo finale è quello di produrre narrative d'impatto attraverso un percorso di ricerca sul territorio a partire dai dati sugli interventi finanziati con risorse comunitarie e nazionali dalle politiche di coesione, disponibili sul portale OpenCoesione, che si integrano con i contenuti delle materie ordinarie di studio.

A partire dalla sperimentazione avviata nell'anno scolastico 2013-2014, ASOC ha progressivamente ampliato la platea dei suoi destinatari raggiungendo, per l'edizione 2016-2017 attualmente in corso, circa 200 classi, di cui circa 160 nel Mezzogiorno, con oltre 4.000 studenti e 360 docenti. In questa edizione si sperimenta anche una collaborazione rafforzata con la Regione Sardegna, che coinvolge nel progetto ben 22 classi.

V.2. GLI STRUMENTI E LE INIZIATIVE PER RAFFORZARE L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI: GLI INDICATORI DI RISULTATO E L'INIZIATIVA OBIETTIVI DI SERVIZIO

V.2.1 Gli indicatori di risultato

Misurare e osservare i risultati delle politiche di coesione e le traiettorie di sviluppo dei territori è indispensabile per rafforzare la programmazione, apprezzare le trasformazioni e fornire ai decisori elementi oggettivi per indirizzare e re-indirizzare gli interventi.

Rafforzando l'orientamento ai risultati che già caratterizzava i precedenti periodi di programmazione, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AP) collega uno o più indicatori di risultato a ciascun Risultato atteso/Obiiettivo specifico, garantendo misurabilità degli stessi e confrontabilità tra i territori. In particolare, l'Accordo propone un set di 130 indicatori di risultato che, sebbene non tutti disponibili nella statistica ufficiale al momento dell'adozione dell'AP (ottobre 2014), l'Italia si è impegnata a valorizzare, a livello almeno regionale, per

consentire il rispetto della condizionalità ex ante “Sistemi statistici e indicatori di risultato” prevista dal Regolamento Europeo⁴.

La scelta di avere un sistema nazionale di indicatori di risultato, quasi unica in Europa, ha richiesto uno sforzo alla statistica pubblica, prima nella fase di definizione del set di indicatori, frutto di una riflessione metodologica condivisa con Istat e diversi soggetti istituzionali titolari di statistiche pubbliche settoriali, poi, soprattutto, in quella di valorizzazione e diffusione dei dati.

Va sottolineato come in molti casi gli indicatori dell’Accordo di Partenariato rappresentino una novità per la statistica territoriale: tra quelli pubblicati al marzo 2017, oltre 50 sono disponibili per la prima volta con una disaggregazione minima regionale (cfr. Tabella V.I). Lo sforzo compiuto, particolarmente intenso nel corso del 2016, ha consentito il rispetto degli impegni assunti in sede europea e viene considerato dalla Commissione tra le migliori pratiche.

TABELLA IV.3: INDICATORI DI RISULTATO DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO CON DETTAGLIO REGIONALE - TOTALE E DI NUOVA PUBBLICAZIONE

Obiettivo Tematico	Numero di indicatori	di cui: costruiti e/o pubblicati successivamente l'adozione dell'AP (ottobre 2014)
OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	9	3
OT 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	10	4
OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	11	6
OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	14	5
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	12	9
OT 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	13	3
OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	13	8
OT 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	14	5
OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	11	2
OT 10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	13	5
OT 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubblica e delle parti interessate un'amministrazione pubblica efficiente	10	5
TOTALE	130	55

Fonte: Elaborazione Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione/Dipartimento per le politiche di Coesione.

⁴ Il Regolamento UE n. 1303/2013 introduce un sistema di condizionalità ex ante per l'utilizzo delle risorse comunitarie (Articolo 19), tra cui una inerente i Sistemi statistici e gli indicatori di risultato. L'Allegato XI richiede, a livello di singolo Programma Operativo, “l'esistenza di una base statistica necessaria per effettuare valutazioni in merito all'efficacia e all'impatto dei programmi e di un sistema di indicatori di risultato necessario per selezionare le azioni che contribuiscono più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati, per monitorare i progressi verso i risultati e per svolgere la valutazione d'impatto”.

Il set di indicatori di risultato adottato, oltre ad includerne molti già disponibili a livello territoriale (es.: raccolta differenziata dei rifiuti urbani, tasso di disoccupazione giovanile, persone a rischio di povertà o esclusione sociale), ne ha previsto molti da “costruire” ex novo (es.: collaborazioni delle imprese per svolgere attività di ricerca e sviluppo, riuso dei beni confiscati, politiche del lavoro passive, trasporti pubblico locale, trasporto ferroviario, consumi finali di energia).

È importante sottolineare come, in diversi casi, sia stato valorizzato a fini statistici il patrimonio informativo delle amministrazioni. Questa attività, che rappresenta una delle prospettive più innovative della statistica pubblica poiché permette di ridurre tempi e costi, ha visto il contributo attivo di numerosi attori istituzionali afferenti alla rete SISTAN che, grazie all’impulso derivante dagli impegni dell’AP, hanno mobilitato le proprie strutture, migliorando sensibilmente le capacità di misurazione di numerosi ambiti di policy.

FOCUS

Ulteriori iniziative per rafforzare l’orientamento al risultato

Le evidenze raccolte nelle attività di accompagnamento e di analisi degli investimenti infrastrutturali ed in generale dei progetti di sviluppo territoriale mostrano chiaramente la presenza di inefficienze dei processi di programmazione e gestione adottati dalle amministrazioni pubbliche: ad esempio, la lunghezza dei tempi di attuazione, oppure le difficoltà nel conseguimento degli obiettivi di spesa o di realizzazione.

Al fine di avviare un percorso istituzionale che affronti questa criticità, è stata definita una iniziativa dedicata al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza degli investimenti pubblici.

L’iniziativa - che avrà una durata di circa 36 mesi, con avvio nella seconda metà del 2017 - ha tra i suoi obiettivi l’accrescere le capacità delle amministrazioni di individuazione proattiva di criticità, il promuovere responsabilità e trasparenza dell’azione pubblica su avanzamento e realizzazioni degli investimenti ed infine il promuovere analisi su efficacia ed efficienza degli investimenti mediante la metodologia del "performance audit". Attraverso una forte attenzione alle procedure di definizione, sorveglianza e valutazione della programmazione ed attuazione degli investimenti pubblici, si intenderà contribuire ad una riduzione delle criticità attualmente esistenti nelle amministrazioni pubbliche rispetto ai tempi di attuazione ed entrata in funzione degli investimenti ed al conseguimento dei risultati previsti.

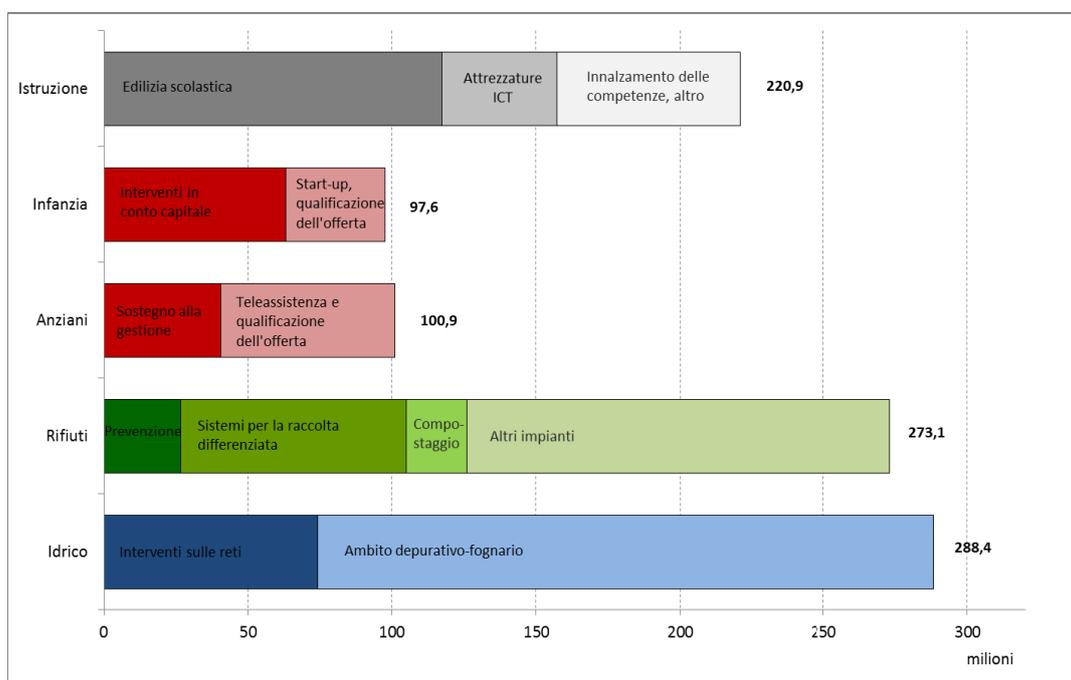
V.2.2. Gli obiettivi di servizio

L’iniziativa Obiettivi di servizio (ODS) - introdotta con la delibera CIPE 82/2007 nella programmazione 2007-2013 e rilanciata con la delibera CIPE 79/2012 in prospettiva del ciclo 2014/2020 - è un sistema che utilizza congiuntamente strumenti di programmazione, valutazione, dialogo tecnico multilivello e misurazioni statistiche e con cui la politica aggiuntiva promuove, sostiene e monitora il livello e la qualità di alcuni servizi pubblici essenziali nel Mezzogiorno: istruzione, servizi di cura per l’infanzia e gli anziani, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato. Gli Obiettivi di servizio sono misurati attraverso 11 indicatori statistici, articolati a livello regionale (e in alcuni casi subregionale), che rientrano nel set di indicatori di risultato dell’Accordo di Partenariato 2014/2020 (cfr. *paragrafo V.2.1*).

Nel 2016 si è conclusa l'attività di istruttoria tecnica per l'attribuzione delle risorse della delibera CIPE 79/2012 destinate al finanziamento di progetti effettivamente funzionali agli obiettivi. Attraverso un processo interattivo di valutazione *ex ante*, il presidio tecnico centrale e le Amministrazioni partecipanti hanno condiviso la decisione su progetti da finanziare chiaramente identificati o, laddove ciò non fosse possibile, quantomeno su criteri di selezione e modalità di attuazione stringenti per favorire il conseguimento degli obiettivi

Dagli esiti dell'attività istruttoria in termini di distribuzione di risorse tra i diversi ambiti e tra diverse tipologie di intervento (cfr. Figura V.2), si può partire per trarre alcuni spunti di riflessione.

FIGURA IV.2: ESITI ISTRUTTORIA ATTRIBUZIONE RISORSE DELIBERA CIPE 79/2012: DISTRIBUZIONE TRA AMBITI OBIETTIVI DI SERVIZIO E TIPOLOGIE DI PROGETTO (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione -NUVAP sulle risultanze istruttorie ex delibera CIPE 79-2012.

L'allocazione finale rivela che più della metà è stata programmata negli ambiti ambientali, con punte elevate in Campania per la gestione del servizio idrico (circa 146 milioni di Euro concentrati in impianti di depurazione) e in Calabria per la gestione dei rifiuti (circa 86 milioni di Euro per impianti). Pur trattandosi di investimenti certamente rilevanti per i contesti locali in cui si realizzano, si deve osservare che per entrambi gli ambiti ODS le risorse della delibera CIPE 79/2012 rappresentano comunque una quota minoritaria degli importi complessivamente destinati dalla politica aggiuntiva (FESR e FSC), con un effetto addizionale marginale sul conseguimento a livello regionale degli obiettivi previsti per i due ambiti. Tuttavia, l'istruttoria compiuta si è rivelata una leva importante per indurre le Regioni a riordinare la diagnosi e il quadro complessivo degli investimenti sostenuti con le varie fonti, con possibili utili ricadute in altre

sedi di programmazione. Ad esempio, nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani, un importante esito della attività istruttoria è stata la ricostruzione delle modalità di chiusura del ciclo regionale con una rappresentazione schematica e quantificata delle diverse fasi rilevanti, a partire dai volumi di rifiuti prodotti e dalla capacità di trattamento nei diversi impianti esistenti, in fase di realizzazione o programmati. Anche nell'ambito dell'istruzione, dove pure si concentrano una buona parte delle risorse della delibera CIPE 79/2012, con punte significative in Puglia (circa 59 milioni di Euro concentrati in interventi di riqualificazione degli edifici scolastici) e in Sicilia (circa 48 milioni di Euro tra edilizia scolastica e interventi per l'innalzamento delle competenze), l'istruttoria ha consentito di ricostruire, colmando un deficit informativo delle stesse Regioni, il quadro della programmazione degli interventi di edilizia scolastica spesso caratterizzato da una grande frammentazione di fonti finanziarie, procedure e responsabilità, e di individuare criteri e modalità di selezione degli interventi che favorissero le aree e le tipologie di scuole dove più gravi sono i problemi di abbandono scolastico e più bassi i livelli di competenze degli studenti.

L'ambito dei servizi di cura, pur destinatario di una quota relativamente minore di risorse della delibera CIPE 79/2012 (gli investimenti più significativi sono in Sicilia, con 26 milioni di Euro per interventi di realizzazione/riqualificazione di nidi comunali e 29 milioni per interventi di assistenza domiciliare), è tuttavia quello in cui si sono registrati i maggiori progressi in termini di rafforzamento di sistema per il perseguimento degli obiettivi di incremento della presa in carico dei bambini dai 0 ai 3 anni nei servizi per la prima infanzia e degli anziani ultrasessantacinquenni in assistenza domiciliare.

Per i servizi di cura, ambito molto penalizzato per carenza storica e progressivi tagli di risorse ordinarie per le politiche sociali, l'iniziativa ODS ha rappresentato una importante opportunità di consolidamento e modernizzazione, non solo per il sostegno finanziario, ma anche per le innovazioni indotte nel contesto istituzionale, regolamentare e organizzativo. Dall'esperienza degli Obiettivi di Servizio nel 2012 è peraltro originato anche il Programma Nazionale dei Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani (PNSCIA), che ha destinato 627,6 milioni di Euro per il sostegno a questi servizi in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia. Nell'ambito dei servizi di cura, sia le risorse della delibera CIPE 79/2012 sia le risorse del PNSCIA hanno consentito non solo investimenti in strutture e attrezzature, pure necessari per incrementare e migliorare la qualità dell'offerta, ma anche interventi per il sostegno alla gestione, spesa generalmente non ammissibile nelle politiche di coesione ma necessaria per stimolare la domanda. L'esperimento di programmazione degli Obiettivi di Servizio, seppur molto proficuo, si è svolto, però, con tempi lenti e difficoltà pratiche in un contesto in cui molti amministratori e tecnici faticano ancora ad aderire pienamente a un metodo che richiede l'individuazione di progetti specifici (piuttosto che mere tipologie di progetto), di regole operative e di attenzione alle peculiarità dei contesti. Il processo di valutazione *ex ante* per l'attribuzione delle risorse ha comunque consentito di costruire un rilevante patrimonio di conoscenza e relazioni che si sta rivelando assai utile in fase di attuazione (in cui le Regioni chiedono sovente anche di riprogrammare) e di valutazione *in itinere*.

PAGINA BIANCA

Allegato III
Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	123
I. OBIETTIVI E STRATEGIE DELLA POLITICA INFRASTRUTTURALE DEL PAESE	127
I.1 Le strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica	130
I.2 Da “Connettere l’Italia” ad oggi: bilancio di un anno di riforme.....	132
II. ANALISI DEL CONTESTO ATTUALE.....	141
II. 1 Scenari internazionali.....	141
II. 2 Il sistema delle infrastrutture di trasporto europeo e nazionale.....	144
II. 3 Domanda e offerta di trasporto: analisi e individuazione delle criticità	151
III. IL NUOVO SISTEMA NAZIONALE INTEGRATO DEI TRASPORTI (SNIT).....	191
III.1 Classificazione funzionale: SNIT di 1° e 2° livello.....	191
III. 2 Strade e autostrade	197
III. 3 Sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane	199
III. 4 Porti e interporti	202
III. 5 Aeroporti	203
III. 6 Ciclovie	205
IV. FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI AL 2030: INTERVENTI E PROGRAMMI DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE.....	209
IV.1 Metodologia per l'individuazione dei fabbisogni.....	209
IV.2 Ferrovie.....	211
IV.3 Strade e autostrade.....	213
IV.4 Sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane.....	217
IV.5 Porti e interporti,.....	221
IV.6 Aeroporti.....	223
IV.7 Ciclovie.....	226
IV.8 Le fonti di finanziamento per gli interventi e i programmi.....	228
Appendice 1 - Programmi di interventi.....	229
Appendice 2 - Interventi.....	245

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato una nuova stagione delle politiche infrastrutturali, incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della **pianificazione strategica** e la **valutazione ex-ante** delle opere.

Tale impianto vede il suo fondamento normativo nel nuovo Codice degli Appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che ha individuato nel **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** e nel **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)** gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (art.23) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

Il processo di riforma vede, inoltre, nelle **Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche** di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d.lgs. 228/2011) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità. Le Linee Guida contengono infatti:

- metodologia per la valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali;
- metodologia per la valutazione ex-ante delle singole opere;
- criteri di selezione delle opere da finanziare.

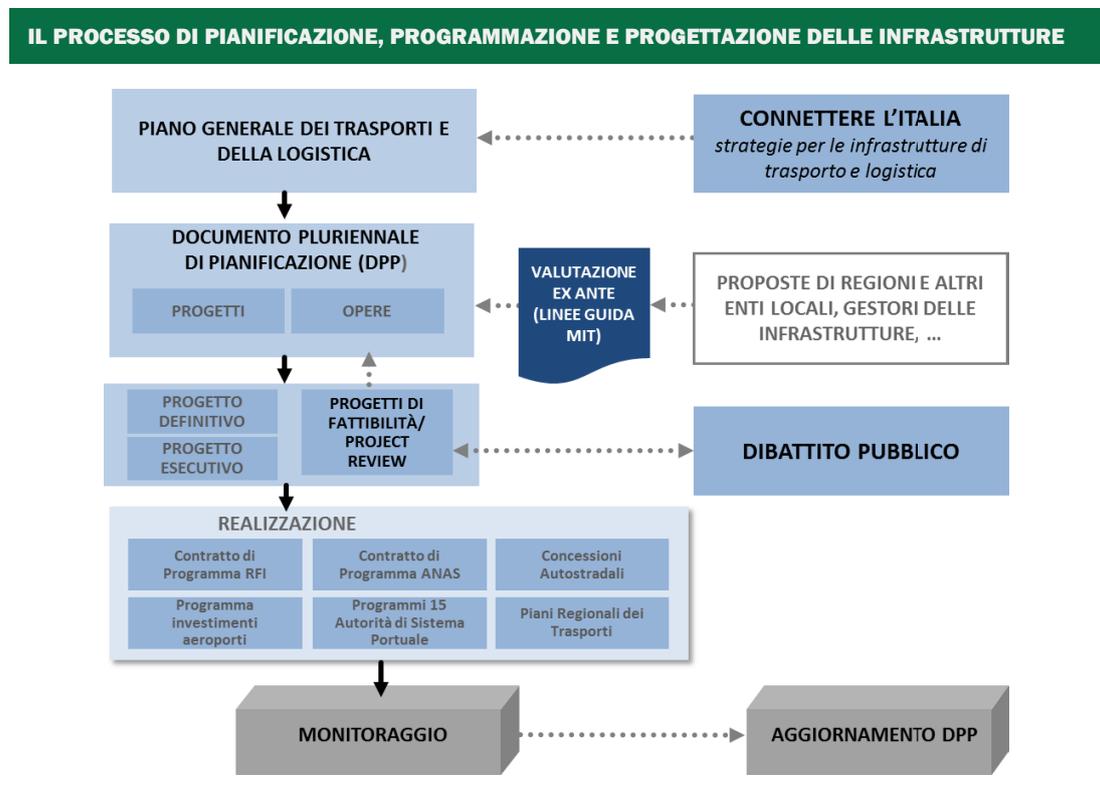
Attraverso il superamento, formale e sostanziale, della Legge Obiettivo (l. 443/2001), il nuovo codice (art. 217, art.1 lett. d) e le linee guida, trasmesse al CIPE il 1 dicembre 2016 che ne ha preso atto e di cui è prossima l'emanazione, segnano di fatto l'avvio della nuova fase.

Venendo meno l'obbligo normativo di predisporre l'aggiornamento annuale del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), il MIT ha inteso, già a partire dal 2016, il proprio allegato al DEF come il momento di sintesi annuale, consuntivo e programmatico, del processo di riforma in atto, verso l'obiettivo generale di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica in infrastrutture, e verso un generale miglioramento della qualità del processo di pianificazione e programmazione.

Già nel 2016, l'Allegato Infrastrutture al DEF conteneva, infatti, non solo l'aggiornamento del Programma Infrastrutture Strategiche, ma anche le "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica", poi confluite nel documento strategico "**Connettere l'Italia**", che ha rappresentato il quadro di riferimento per il successivo sviluppo delle politiche dei trasporti.

Nelle more dell'adozione del PGTL, il primo DPP conterrà anche le linee strategiche e di indirizzo del settore dei trasporti e delle infrastrutture, rappresentando al contempo, da una parte, il momento in cui le strategie si tradurranno nella visione di un **sistema integrato di infrastrutture dei trasporti (SNIT)** verso cui tendere nell'orizzonte temporale del 2030, e, dall'altra, il primo

momento di sintesi e rivisitazione della lunga lista di progetti infrastrutturali, tra cui anche quelli rientranti nel PIS.



Pertanto, l'Allegato Infrastrutture al DEF 2017, in continuità con il nuovo corso avviato nell'annualità precedente, anticipa le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030, che costituirà parte integrante del primo DPP e sulla base delle quali saranno individuate le priorità, coerentemente con il quadro strategico delineato in Connettere l'Italia.

Così come indicato nelle Linee Guida, al fine di identificare le priorità d'investimento nella fase di transizione verso il primo DPP, sono stati individuati alcuni criteri, coerenti con la strategia generale di "Connettere l'Italia", tra cui l'impatto economico, lo stato di maturità progettuale, le risorse già investite ed il fabbisogno finanziario residuo dell'opera. Tale periodo transitorio è stato previsto per dare concreta e immediata attuazione alle innovazioni proposte, garantendo al contempo continuità rispetto agli impegni assunti in passato, a maggior ragione ove tali impegni abbiano dato origine ad obbligazioni giuridiche vincolanti per l'amministrazione, oppure ove si tratti di opere già in corso di realizzazione. A tal fine, tali opere unitamente a quelle opere che rappresentano priorità programmatiche del Governo verranno inserite nel primo DPP, e potranno essere successivamente sottoposte ad una revisione progettuale tesa al miglioramento e all'ottimizzazione delle scelte progettuali già effettuate, o in casi estremi, alla revoca dell'investimento (*project review*).

Oltre ai singoli interventi, nel primo DPP saranno individuati anche i "Programmi di interventi" volti a valorizzare quegli interventi diffusi sul

territorio, in alcuni casi anche di piccole dimensioni (fisiche e/o economiche), che nel loro complesso contribuiscono all'attuazione e al perseguimento degli obiettivi strategici, ad esempio il programma di manutenzione del patrimonio stradale esistente e quello per la digitalizzazione delle infrastrutture. Infine, saranno individuati i fabbisogni di progettazione di fattibilità per quegli interventi di cui si riconosce la potenziale utilità ma per i quali la non si dispone di una quadro progettuale maturo.

PAGINA BIANCA

I. OBIETTIVI E STRATEGIE DELLA POLITICA INFRASTRUTTURALE DEL PAESE

Con il documento “*Connettere l’Italia*” (Allegato Infrastrutture al DEF 2016), il MIT ha avviato un processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture in Italia, partendo dalla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle linee d’Azione per proseguire nelle riforme strutturali del settore, e realizzare le politiche necessarie per l’implementazione della **Visione del Sistema dei Trasporti e delle Infrastrutture al 2030**.

Tale Visione è scaturita da un’analisi di sistema delle infrastrutture di trasporto e logistica in Italia e dall’evoluzione in atto del contesto internazionale; è stata, inoltre, condivisa con gli stakeholder di settore e con la comunità di riferimento, e si può riassumere come segue:

Connettere l’Italia vuol dire dotare il Paese di un sistema infrastrutturale moderno ed efficiente, costruito con regole chiare, risorse adeguate e tempi certi, con l’obiettivo di garantire la piena mobilità (di persone e merci) e l’accessibilità all’Europa di tutte le aree del territorio nazionale, rendendo, al contempo, le città italiane vivibili per i cittadini e accoglienti per i visitatori, e il Paese competitivo sui mercati internazionali.

Il nuovo approccio alla politica infrastrutturale del MIT pone al centro dell’azione di governo i fabbisogni dei cittadini e delle imprese, e promuove le infrastrutture come strumento per soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci (evitando strozzature di capacità e “colli di bottiglia”) e per connettere le aree del Paese (in particolare le città, i poli industriali e i luoghi di maggiore interesse turistico) attraverso interventi utili allo sviluppo economico e proporzionati ai bisogni.

In linea con tale concezione “servente” dell’infrastruttura, sono stati definiti quattro obiettivi strategici, pensati per rilanciare la competitività dell’Italia in un’economia globalizzata, in cui assume rilevanza centrale la capacità del Paese di stabilire connessioni e servizi di trasporto e logistica adeguati verso l’Europa ed il Mediterraneo, tali da consentire la piena mobilità di persone e merci e servire alcuni “mercati strategici” specifici, rappresentati dai luoghi di lavoro, poli turistici e attrazioni culturali.

Gli obiettivi sono stati così articolati:

- Accessibilità ai territori, all’Europa e al Mediterraneo;
- Qualità della vita e competitività delle aree urbane;
- Sostegno alle politiche industriali di filiera;
- Mobilità sostenibile e sicura.

FIGURA I.1 : OBIETTIVI, STRATEGIE E LINEE D'AZIONE



Quanto all'*accessibilità ai territori*, le politiche infrastrutturali - pur focalizzate sulla connettività dei principali nodi del Paese - devono comunque garantire **livelli minimi di accessibilità** anche alle aree più periferiche e meno servite dai servizi pubblici (es. *aree interne*), sempre all'interno della macro priorità relativa al collegamento del sistema infrastrutturale nazionale con **l'Europa e con il Mediterraneo**. In tale ambito allargato, la dimensione strategica di livello nazionale si allinea (anche temporalmente) a quella *comunitaria* dei corridoi e delle reti europee TEN-T, il completamento della cui rete centrale, o rete *Core*, è prevista, infatti, al 2030. L'enfasi data all'*accessibilità al Mediterraneo*, è fortemente connessa alle opportunità economiche per il nostro Paese in termini di interscambio commerciale, e si traduce in un insieme di azioni per il miglioramento dei collegamenti marittimi e aerei verso i paesi dell'area mediterranea.

Il ruolo delle infrastrutture di trasporto per la *qualità della vita e competitività delle aree urbane* va letto in chiave di migliorare l'**accessibilità** ai principali nodi del sistema Paese: in primo luogo, le principali aree urbane e metropolitane, nelle quali si concentra la maggioranza della popolazione; quindi, i poli manifatturieri e i centri turistici e culturali, che rappresentano l'ossatura del

sistema economico nazionale. L'idea di **ripartire dai nodi** del sistema nazionale, considerando le infrastrutture, e quindi i corridoi, uno strumento per connetterli in un'unica rete integrata e intermodale, rappresenta un radicale **inversione di tendenza** che cambia la logica dei corridoi, per rilanciare il ruolo strategico che i **nodi della rete** stanno acquistando nello scenario di polarizzazione degli spostamenti di merci e persone.

Le **città** e le **aree metropolitane** si candidano ad essere il principale driver delle economie nazionali: la competitività di un Paese si misura oggi attraverso l'efficienza dei servizi (in primo luogo quelli di mobilità), la vivibilità e le opportunità (lavorative, culturali, di scambio sociale, ...) offerte nelle principali città. In Italia si osserva ancora un generalizzato gap (per *qualità dell'aria*, *gestione*, *qualità della mobilità* e di *fruibilità dei trasporti*), rispetto alle principali città europee (es. Londra, Parigi, Madrid). Colmare tale gap è cruciale per rilanciare la competitività del Paese. A tale scopo la politica infrastrutturale nazionale si pone l'obiettivo potenziare ed integrare i sistemi di trasporto di trasporto pubblico locale e nazionale, facendo perno, in particolare, su **sistemi di trasporto rapido di massa** (metropolitane e tram), mobilità ciclo-pedonale e sfruttando le potenzialità che vengono dalle innovazioni digitali applicate alla mobilità urbana ed extraurbana per sviluppare i servizi di mobilità condivisa (es. *car-sharing* e *bike-sharing*). Analoga attenzione è riposta nella Pianificazione Integrata tra le **politiche dei trasporti** e le **politiche territoriali**.

Il **sostegno alle politiche industriali di filiera** è tema fortemente connesso alla politica dei nodi e mette in primo piano le azioni a supporto dei **poli manifatturieri** e del settore del **Turismo**. La politica infrastrutturale riveste un ruolo di leva per la politica industriale nazionale, sia in relazione al miglioramento dell'accessibilità per le imprese e per i poli industriali, sia con stimoli specifici all'innovazione tecnologica ed alla competitività interna delle filiere produttive connesse al settore dei trasporti. Particolare enfasi il MIT pone nella promozione della digitalizzazione delle infrastrutture di trasporto e nello sviluppo dei relativi servizi. Il **Turismo** è a pieno titolo, e lo è ancor di più in considerazione del trend in crescita del settore, una delle principali filiere industriali nazionali per la quale la componente accessibilità riveste un valore strategico relevantissimo, riconosciuto anche dal recente Piano Strategico del Turismo, promosso dal MIBACT, e del **Piano Straordinario della Mobilità Turistica**.

L'ambito della **mobilità sostenibile e sicura** è diventato parte integrante della strategia del MIT e del complesso delle politiche infrastrutturali per i trasporti e la logistica. In tema di mobilità, la **sostenibilità** deve essere declinata nella sua accezione, vale a dire sotto il profilo economico, ambientale e sociale.

Sotto il profilo della **sostenibilità economica**, le politiche infrastrutturali perseguiranno il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori, attraverso la realizzazione di interventi di cui sia garantita l'utilità e l'efficienza dal punto di vista del consumo di risorse economiche e ambientali. Realizzare infrastrutture oltre che utili, snelle anche condivise rientra nell'azione di Governo: il nuovo codice appalti introduce (art.22), infatti, il **dibattito pubblico**, per la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse nel processo decisionale.

Sotto il profilo della sostenibilità ambientale il MIT ha raccolto la sfida della **compatibilità ambientale ed energetica** della Conferenza di Parigi, COP21, in tema di riduzione dell'inquinamento, di tutela della biodiversità e del paesaggio e di efficientamento energetico, promuovendo, anche attraverso **Piani Urbani della Mobilità Sostenibile**, scelte di investimento verso modalità di trasporto e iniziative progettuali che prediligano il ricorso a fonti energetiche rinnovabili e/o poco inquinanti.

Infine, sotto il profilo della *sostenibilità sociale*, anticipando il tema della dichiarazione di Roma, "l'**Europa Sociale**", dei leader dei 27 Stati Membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, in occasione della celebrazione dei 60 anni dei Trattati di Roma, ha posto il tema della riscoperta del **valore sociale delle infrastrutture** all'attenzione dei Paesi del G7, organizzando, nell'anno di Presidenza Italiana, il vertice dei Ministri dei Trasporti (Cagliari, 21-22 Giugno 2017) sui temi dell'**inclusione sociale**, e delle infrastrutture quali elementi per riconnettere le **periferie** delle città e le **aree marginali** del Paese, per promuovere la partecipazione alle pratiche sociali, per recuperare il senso civico e di **appartenenza alla comunità**, e per progettare interventi con attenzione alle classi di **utenti deboli** e diversamente abili.

I.1 LE STRATEGIE PER LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO E LOGISTICA

L'impianto disegnato dal MIT per il raggiungimento di obiettivi e target individuati si fonda su 4 Strategie (*Infrastrutture utili, snelle e condivise, Integrazione modale e intermodalità, Valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, Sviluppo urbano sostenibile*) che si caratterizzano per essere trasversali rispetto agli obiettivi ed alle modalità di trasporto, recanti ciascuna azioni concrete.

Infrastrutture utili, snelle e condivise

Elemento centrale dell'impostazione strategica del MIT è rappresentato dalle azioni finalizzate al miglioramento della **qualità del ciclo di progettazione e realizzazione** delle nuove infrastrutture. Tale processo è affrontato attraverso la definizione e la messa in atto di una serie di innovazioni - di carattere metodologico e tecnologico - introdotte nel processo di pianificazione, programmazione, valutazione e progettazione delle nuove opere infrastrutturali, nonché attraverso la revisione (*c.d. project review*) di quei progetti dal piano finanziario particolarmente rilevante, al fine di realizzare infrastrutture "**snelle**", razionalizzando e migliorando l'allocazione delle risorse pubbliche. Sono previste le seguenti linee d'azione:

- Pianificazione nazionale unitaria;
- Programmazione degli interventi attraverso l'individuazione di priorità e il monitoraggio degli investimenti;
- Miglioramento della progettazione.

Integrazione modale e intermodalità

Il riequilibrio modale a favore di modalità di trasporto sostenibili e la riduzione delle quote modali di mobilità su gomma è perseguito mediante l'incentivazione di misure ad hoc mirate all'incremento dell'offerta e della qualità dei servizi.

La *modalità ferroviaria* e quella *marittima* sono ritenute, come da indirizzi comunitari, prioritarie sia per i traffici su scala nazionale che internazionale.

Nel primo caso, la “cura del ferro”, che punta in Italia a sviluppare la rete nazionale quanto a manutenzione e potenziamento dell'infrastruttura, mira all'integrazione con il network europeo (rif. creazione di un unico network ferroviario) alla integrazione con le altre infrastrutture di trasporto, in ottica multimodale con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità complessiva del sistema di trasporto nazionale ed offrire una struttura di reti e servizi integrati.

Quanto al trasporto marittimo, la strategia denominata “cura dell'acqua” ha come quadro di riferimento il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica ed i decreti attuativi che da esso discendono.

Per il settore del *trasporto aereo*, si trova riferimento strategico nel Piano Strategico degli Aeroporti, in coerenza con la strategia del **Cielo Unico Europeo**.

Sono previste le seguenti linee d'azione:

- Accessibilità ai nodi e interconnessione tra le reti;
- Riequilibrio della domanda verso modalità di trasporto sostenibili;
- Promozione dell'intermodalità.

Valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente

Il tema della valorizzazione dell'asset esistente, si traduce nelle priorità accordata agli obiettivi di **sicurezza, qualità ed efficientamento delle infrastrutture, assicurando continuità ai programmi manutentivi del patrimonio infrastrutturale esistente.**

Caso emblematico è rappresentato dalle connessioni stradali, per le quali si è continuata l'azione di manutenzione e messa in sicurezza, con un ridotto ricorso all'aumento della capacità delle infrastrutture nei soli casi di congestione o livelli di connessione e di servizio non adeguati. Al contempo, si promuove - es., iniziativa *Smart Road* - l'utilizzo di tecnologie e sistemi innovativi per ottenere - in tempi brevi e a costi contenuti rispetto agli investimenti infrastrutturali - incrementi di capacità, velocizzazione di collegamenti esistenti e maggiore sicurezza sulle reti di trasporto e creazione di nuovi servizi per una migliore esperienza di viaggio.

Sono previste le seguenti linee d'azione:

- Programmazione degli interventi di manutenzione delle infrastrutture esistenti;
- Miglioramento dei livelli di servizio e della sicurezza delle infrastrutture;
- Efficientamento e potenziamento tecnologico delle infrastrutture;
- Incentivi allo sviluppo di Sistemi di Trasporto Intelligenti;
- Misure per l'efficienza del trasporto aereo.

Sviluppo urbano sostenibile

I **progetti integrati di mobilità urbana sostenibile** rilanciano la centralità delle città metropolitane, in cui si prevedono interventi in continuità con i grandi investimenti avviati negli ultimi anni su infrastrutture e sistemi di trasporto rapido di massa.

A livello di programmazione, si promuove l'approccio proprio dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile, coerenti con orientamenti comunitari in materia, con una promozione dell'intermodalità, dello sviluppo di sistemi di controllo e informazione, della mobilità ciclo-pedonale e della *sharing mobility*. Rimangono azioni specifiche dedicate alle **politiche abitative che rappresentano una priorità nazionale per realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile ed una irrinunciabile coesione sociale.**

Sono previste le seguenti linee d'azione:

- Cura del ferro nelle aree urbane e metropolitane;
- Accessibilità alle aree urbane e metropolitane;
- Qualità ed efficienza del Trasporto Pubblico Locale;
- Sostenibilità del trasporto urbano;
- Tecnologie per città intelligenti;
- Politiche abitative nazionali.

I.2 DA “CONNETTERE L'ITALIA” AD OGGI: BILANCIO DI UN ANNO DI RIFORME

FOCUS

Il nuovo Codice degli Appalti

Il nuovo Codice degli Appalti (D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) dà attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e, nel contempo, opera una profonda rivisitazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della materia, in modo da assicurare l'introduzione immediata, nell'ordinamento, in materia degli appalti di lavori, forniture e servizi nonché delle concessioni, di un **sistema di regolazione coerente, semplificato, unitario e trasparente**, evitando in tal modo possibili lacune normative o incertezze applicative.

Sono state introdotte numerose novità tese innanzitutto alla **realizzazione di infrastrutture di qualità**, attraverso il miglioramento della qualità dei progetti e misure per garantire la certezza di risorse e tempi. Assieme a queste, sono introdotte misure di rafforzamento del ruolo dell'ANAC e di tutti i soggetti preposti alla prevenzione della corruzione. Il miglioramento della qualità delle infrastrutture passa per una complessiva revisione della governance dei processi di pianificazione e programmazione: **il superamento della Legge Obiettivo** riconduce alla **legislazione ordinaria** la pianificazione di infrastrutture, assicurando la coerenza tra pianificazione di lungo periodo e programmazione triennale, attraverso la redazione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e del Documento Pluriennale di Pianificazione. Il processo approvativo prevede inoltre il **coinvolgimento delle comunità in forme regolate di Dibattito Pubblico** e misure ad hoc per assicurare la trasparenza. Gli obiettivi alla base della Riforma sono stati:

- valorizzare le fasi della pianificazione e della programmazione, al fine di evitare la realizzazione di opere solo formalmente coerenti con una razionale attività di

programmazione e, sovente, non giustificate al di fuori di un contesto nazionale se non addirittura locale;

- migliorare la professionalità e l'efficienza delle stazioni appaltanti, assicurando gare più semplici e trasparenti, un sistema di controlli più incisivo e un maggiore coordinamento tra i diversi attori istituzionali, centrali, regionali e settoriali;
- rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi pubblici, con un miglior rapporto qualità-costi, promuovendo maggiore semplificazione, maggiore flessibilità e correttezza delle procedure;
- creare un mercato degli appalti aperto su scala europea, assicurando parità di accesso a condizioni eque, non discriminatorie a tutte le imprese europee dell'Unione, in particolare alle PMI;
- promuovere l'uso strategico degli appalti, per favorire l'innovazione, l'uso più efficace e responsabile delle risorse naturali, la tutela ambientale e la responsabilità sociale;
- promuovere la lotta alla corruzione, rendendo le procedure più trasparenti, più semplici, riducendo le zone grigie e le incertezze normative.
- Gli strumenti creati per il perseguimento degli obiettivi previsti sono stati principalmente:
 - una regolazione immediatamente applicativa, in quanto non si rinvia ad un regolamento attuativo ma a linee guida di carattere generale, che, quale strumento di soft law, servono ad assicurare la trasparenza, l'omogeneità e la speditezza delle procedure ed il cui aggiornamento sarà costante, celere, coerente con le innovazioni del mercato;
 - il superamento dello studio di fattibilità e del progetto preliminare previsti dal precedente codice e l'individuazione del 1° livello progettuale nel progetto di fattibilità;
 - l'informatizzazione delle procedure e introduzione di strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione elettronica (BIM) per promuovere la qualità della progettazione, perché migliori progetti vuole dire minori costi per varianti e tempi di realizzazione delle opere più certe;
 - l'introduzione di un rito speciale in camera di consiglio che consente l'immediata risoluzione del contenzioso relativo all'impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalla gara o di ammissione alla gara per carenza dei requisiti di partecipazione;
 - il potenziamento del ruolo dell'ANAC, nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra le stazioni appaltanti.

Si tratta, dunque, di una riforma molto articolata che potrà consentire al Paese di ricevere un forte impulso al recupero del gap infrastrutturale, nel quadro di un processo trasformativo che passa anche per la formazione degli operatori e l'evoluzione delle prassi amministrative.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice, sono stati adottati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale tre decreti attuativi. Essi hanno definito rispettivamente: i requisiti per partecipare alle procedure di affidamento dei servizi di architettura e ingegneria; gli indirizzi generali di pubblicazione di avvisi e bandi al fine di garantire adeguati livelli di trasparenza; l'elenco delle opere per cui sono necessari lavori di notevole complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, per le quali non è ammesso l'avvalimento. Sono in corso le procedure di elaborazione ed approvazione di numerosi altri **decreti attuativi**, in particolare quello sulla riforma dei **livelli di progettazione (Art. 23)** e sulla trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e **dibattito pubblico (Art. 22)** che completeranno il mosaico normativo del nuovo Codice.

Per la corretta attuazione del Codice sono stati pubblicati altresì **importanti documenti d'indirizzo**. Nel luglio 2016 il MIT ha infatti emanato le Linee Guida per la compilazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE). L'ANAC, invece, tra i mesi di settembre e novembre 2016 ha pubblicato, attraverso successive delibere, sei **Linee Guida di attuazione del Codice**, riguardanti aspetti centrali quali i compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni e i criteri di scelta dei commissari di gara.

Infine, in data 23 febbraio 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare il **decreto legislativo correttivo del Codice**, a valle di una procedura di consultazione dei soggetti destinatari del provvedimento. L'intervento apporta modifiche e integrazioni per perfezionare l'impianto normativo del Codice, anche in seguito alla rilevazione di alcune criticità nella sua prima fase di attuazione, ma ne conferma i pilastri fondamentali.

FOCUS

Le Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche (verso il Documento Pluriennale di Pianificazione)

Ai fini della redazione del **Documento Pluriennale di Pianificazione**, come previsto dal D.Lgs. 228/2011 e conformemente a quanto indicato nel DPCM 3 agosto 2012, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto nel 2016 le "Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche" di propria competenza. Tale documento, che definisce i **criteri e le procedure per la valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali e la valutazione ex-ante delle singole opere**, nonché per la selezione degli interventi da includere nel DPP, non è stato inteso dal MIT come un mero adempimento amministrativo, ma costituisce l'elemento cardine che abilita effettivamente un **nuovo approccio alla programmazione infrastrutturale** incentrato sulla valutazione rigorosa degli investimenti pubblici. Alla luce dell'importanza del documento, la nuova Struttura Tecnica di Missione del MIT ha predisposto anche il documento "*Infrastrutture utili - Guida operativa alla valutazione ex ante degli investimenti pubblici*" che, attraverso schemi esplicativi e quadri sinottici, fornisce ai soggetti coinvolti una lettura sintetica delle diverse fasi della valutazione ex ante delle opere.

Il MIT è stato il primo ministero ad emanare le proprie linee guida, che si applicheranno a tutti gli interventi inclusi nel DPP, ovvero alle infrastrutture e agli insediamenti prioritari per il Paese, comprese le opere incluse nei contratti di programma ANAS ed RFI, i "Patti" firmati, le opere con finanziamenti a valere sul FSC (Fondo di Sviluppo e Coesione) e i piani e programmi pluriennali. Al fine di garantire al contempo la continuità rispetto agli impegni assunti in passato, a maggior ragione ove tali impegni abbiano dato origine ad obbligazioni giuridiche vincolanti per l'amministrazione, oppure ove si tratti di opere già in corso di realizzazione, sono stati individuati alcuni criteri, coerenti con la strategia generale di "Connettere l'Italia", per identificare le priorità d'investimento nel primo DPP. Tale periodo transitorio è stato previsto per dare concreta e immediata attuazione alle innovazioni proposte.

Le Linee Guida, trasmesse al CIPE il 1 dicembre 2016 che ne ha preso atto, e di cui è prossima l'emanazione, costituiscono un ulteriore passo per l'attuazione della nuova stagione di pianificazione e di progettazione delle opere infrastrutturali in Italia.

FOCUS

Il DPCM sul Dibattito Pubblico

Il nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) prevede all'art. 22 ("Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico") l'introduzione del dibattito pubblico per le "grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevante impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio". Il dibattito pubblico si inserisce nella nuova stagione di progettazione delle opere pubbliche di interesse nazionale, che dopo un'attenta analisi e valutazione, realizzata attraverso l'elaborazione del Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), potranno essere presentate, discusse e condivise con le comunità locali. La rilevanza strategica del dibattito pubblico consiste nel fatto che la nuova procedura si apre nella **fase iniziale di progettazione** di un'opera, quando le soluzioni tecniche e le alternative localizzative sono ancora aperte e la decisione, se e come realizzare l'opera, non è stata ancora assunta in modo definitivo.

Aprire il dibattito pubblico nella fase iniziale della progettazione delle opere porta vantaggi al proponente, che dopo aver ascoltato le varie posizioni in campo, può progettare interventi più efficaci e rispondenti alle esigenze dei territori. Allo stesso tempo, il dibattito porta dei vantaggi alle comunità locali, che possono comprendere, attraverso il confronto con chi propone il progetto, quali sono **le ragioni e le finalità dell'intervento** e proporre **soluzioni alternative e/o migliorative**.

Il dibattito pubblico rappresenta, pertanto, lo strumento individuato dal legislatore per anticipare i possibili conflitti che spesso accompagnano la realizzazione delle grandi opere, prevedendo una metodologia strutturata di confronto con le comunità locali da realizzarsi in tempi certi. Le **modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali** delle opere da sottoporre a dibattito pubblico sono definite, così come prevede il codice dei contratti pubblici, da un apposito **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM)**. La Struttura Tecnica di Missione ha elaborato, di concerto con gli uffici del Ministero e la collaborazione di stakeholder qualificati, il testo del decreto che sarà inviato, entro la fine del mese di aprile 2017, alle commissioni parlamentari e ai ministeri competenti per la raccolta delle osservazioni e le richieste di integrazioni e modifica.

FOCUS

La riforma della programmazione e della *governance* portuale

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, che ha ottenuto l'intesa della Conferenza Stato-Regioni il 31 marzo 2016, rappresenta lo strumento unitario di pianificazione strategica di settore, ed è finalizzato al miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci, ed alla riforma della *governance* portuale, costituendo di fatto il quadro di riferimento entro il quale promuovere il **coordinamento nazionale delle strategie di investimento**.

Il Piano disegna una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso il valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici, ed individua azioni di policy a carattere nazionale - sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi ed infrastrutturali coinvolti - che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del sistema mare in termini di produttività ed efficienza. Il "Sistema Mare" viene presentato come strumento attivo di politica economico commerciale euro-mediterranea, e come fattore di sviluppo e coesione del Mezzogiorno nonché come fattore di sostenibilità, innovazione, sostegno al sistema produttivo del Paese.

La fase attuativa del Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica ha condotto il MIT e le altre amministrazioni centrali coinvolte sulle diverse materie ad emanare una serie di norme e provvedimenti rispondenti ai 10 obiettivi strategici richiamati dallo stesso Piano. Tra questi rileva in particolar modo la **riforma della**

governance portuale. Il D. Lgs. 169/2016, recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84”, ha introdotto un robusto pacchetto di semplificazioni normative in tema di adozioni dei Piani Regolatori Portuali, ha istituito lo Sportello Unico Amministrativo, che svolge funzione unica di front office rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto, e lo Sportello Unico per i Controlli, al fine di realizzare un maggior coordinamento per tutti gli oltre 130 procedimenti amministrativi che attengono a controlli e autorizzazioni sull’intero ciclo merci. Inoltre, ha previsto la razionalizzazione e riorganizzazione della *governance* delle 24 Autorità Portuali, riconducendo all’interno delle nuove 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP) tutti i 57 porti di rilevanza nazionale. Tra le ulteriori innovazioni introdotte, rileva l’obbligo per ciascuna AdSP di dotarsi di un Rapporto ambientale e di un Rapporto sulla sicurezza a corredo del Piano Regolatore, nonché di un Documento di pianificazione energetica ed ambientale del Sistema Portuale, da redigere sulla base di Linee Guida che predisposte dal MIT.

Tra i compiti delle AdSP, assume particolare rilievo la pianificazione strategica a livello di intero Sistema Portuale, in coerenza con il quadro programmatico europeo e nazionale e con il coordinamento di una Cabina di Regia istituita presso il MIT, che garantirà una concorrenza costruttiva e organica tra le diverse AdSP. Tale aspetto rappresenta il principale effetto della nuova vision che sottende all’intera riforma: l’idea che i singoli Sistemi Portuali, ed il Sistema Mare nazionale nel suo complesso, debbano funzionare in modo sincronico e riacquisire competitività come sistema. In tale contesto, la redazione del Piano Operativo Triennale da parte delle AdSP riveste un ruolo diverso maggiore rispetto al passato: oltre a tracciare l’agenda dello sviluppo del porto nel successivo triennio insieme al Programma Triennale delle Opere, esso diventa lo strumento con cui si pianificano le strategie di lungo periodo.

L’attuazione della riforma portuale è in corso e già sono state intraprese azioni concrete. Il MIT sta provvedendo a nominare i Presidenti delle AdSP, scegliendo personalità aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell’economia dei trasporti e portuale, d’intesa con i Presidenti delle regioni interessate e sentite le Commissioni parlamentari competenti. La procedura adottata per la nomina dei Presidenti ha previsto la pubblicazione di un avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse per i ruoli di Presidente nelle AdSP.

In attuazione della riforma, diverse AdSP hanno inoltre avviato le attività propedeutiche alla redazione dei nuovi Piani Operativi Triennali.

FOCUS

L’iniziativa Smart Road

L’iniziativa nasce dal presupposto che la valorizzazione delle strade attraverso l’utilizzo delle tecnologie digitali rappresenti non solo un doveroso adeguamento alla tendenza in atto a livello europeo e globale ma anche un’incredibile opportunità, sia per i costi degli interventi di *upgrading* e digitalizzazione, marginalmente bassi rispetto ai costi globali dell’infrastruttura, sia per il contributo che la *digital transformation* può offrire in termini di abilitazione della interoperabilità con i futuri veicoli connessi e di miglioramento della sicurezza stradale e dell’efficienza della mobilità, nonché degli stessi processi di gestione dell’opera nel tempo.

Il progetto, promosso dal MIT ha l’obiettivo di avviare e guidare la nuova stagione della trasformazione digitale delle infrastrutture e della mobilità, individuando a livello nazionale **requisiti funzionali di riferimento**, attraverso un percorso condiviso con i principali stakeholder del settore e i soggetti concessionari di servizi dello Stato.

Nell’ambito di gruppi di lavoro istituiti presso la Struttura Tecnica di Missione (STM), è stato attivato un progetto per la definizione di **requisiti funzionali e modalità di**

adeguamento tecnologico della rete stradale primaria nazionale (Smart Road), comprensivo della introduzione di soluzioni C-ITS (*Cooperative Intelligent Transportation Systems*). Attingendo a tale lavoro di condivisione, la STM ha individuato un set di funzionalità minime e indici di performance in grado di caratterizzare una *smart road*, affinché siano applicate alle infrastrutture di nuova costruzione ed estese alle strade esistenti. L'implementazione di tali funzionalità ed il processo di *digital trasformation* avverrà attraverso direttive alle strutture ministeriali ed agli organi ministeriali di controllo sulle concessioni stradali e autostradali, affinché indirizzino i gestori stradali, per quanto possibile, ad aderire alle specifiche messe a punto. Funzionalità e indici di performance sono riferiti alla rete delle infrastrutture stradali, comprensiva delle infrastrutture dello SNIT (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti) e delle infrastrutture stradali della rete TEN-T, oltre ad altre infrastrutture di completamento da identificare. La rete primaria è a sua volta classificata in sotto-livelli gerarchici differenti ai quali può essere applicato un set diverso di funzionalità minime. In altri termini, infrastrutture appartenenti a differenti livelli gerarchici dalla rete primaria potranno essere classificate come *smart* ove rispettino le funzionalità minime associate al livello gerarchico cui appartengono.

FOCUS

Il Piano Metro per le aree metropolitane

Sono stati individuati numerosi interventi prioritari necessari al completamento di alcune infrastrutture di trasporto ferroviario urbano, sia metropolitano che tramviario. I progetti, in uno stato di realizzazione avanzato e coerenti con le strategie definite in modo unitario su scala nazionale, consentirebbero di ridurre il gap infrastrutturale rispetto alla media europea e di creare nuovi collegamenti d'interscambio che favorirebbero la sinergia tra le diverse componenti del sistema metropolitano.

A tal proposito **è stato avviato un progetto volto ad integrare le reti esistenti su ferro con le modalità su gomma in un'ottica di creare un sistema di trasporto collettivo nelle città metropolitane.** L'obiettivo del progetto è di coordinare le fasi di programmazione e progettazione delle reti su ferro nelle Aree vaste metropolitane per garantire la migliore integrazione tra reti ferroviarie di competenza RFI e di competenza regionale e reti metropolitane e tramviarie, nonché tra reti su ferro e sistemi di trasporto su gomma suburbani e interurbani.

Il progetto richiede lo stanziamento di ingenti risorse per completare gli interventi in corso, avviare la progettazione di fattibilità di interventi di completamento delle reti metropolitane, da finanziare successivamente, sulla base dei criteri di priorità nell'ambito dei piani della mobilità urbana sostenibile. A tal fine, il Piano Operativo FSC contiene anche il Piano Metropolitane, che risponde alla domanda di trasporto pubblico nelle città, e prevede per le metropolitane e il trasporto rapido di massa azioni di completamento di linee avviate e nuovi itinerari, miglioramento dei servizi e dei mezzi. La somma di **1,218 miliardi** prevede **21 interventi**, dal Piemonte alle Isole.

L'impostazione strategica del Piano operativo e la scelta degli obiettivi sono coerenti con "Connettere l'Italia", e in particolare, per le regioni meridionali, con il Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014-2020 e con i "Patti per il Sud" sottoscritti dal Governo con Presidenti di Regione e Sindaci.

Il Piano sostiene ed integra interventi inseriti nei diversi strumenti di programmazione a titolarità del Ministero: Contratti di Programma per le modalità stradale e ferroviaria, PON Infrastrutture e Reti, Piani e Programmi di settore.

FOCUS
Strategia nazionale per il rinnovo del materiale rotabile per il trasporto pubblico locale

Un aspetto centrale della riforma del trasporto pubblico locale è il progetto di un **rinnovo straordinario del parco mezzi** (autobus, treni, ecc.) che, attraverso la riduzione significativa dell'anzianità media per raggiungere la media europea, si pone l'obiettivo di migliorare:

- la qualità del servizio;
- migliorarne la sostenibilità ambientale, con particolare riferimento alle grandi aree urbane;
- promuovere la concorrenza nel settore.

Per il rinnovo del parco rotabile su gomma sono stati ripartiti tra le regioni 350 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016 ed altri 150 disponibili per il triennio 2017-2019. La legge di stabilità per il 2016 ha, inoltre, stanziato ulteriori 640 milioni di euro aggiuntivi per una somma complessiva pari ad un miliardo di euro.

La Legge di Bilancio 2017 ha previsto l'istituzione di un Piano strategico della mobilità sostenibile, incrementando le risorse attribuite al Fondo finalizzato all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale ed estendendone le finalità. È stata incrementata la dotazione del citato Fondo (istituito dalla Legge di Stabilità 2016) di 200 milioni di Euro per l'anno 2019 e di 250 milioni di euro per ciascun anno dal 2020 al 2033. Le risorse attribuite al Fondo possono essere destinate anche al finanziamento delle relative infrastrutture tecnologiche di supporto. È stata prevista infine l'attribuzione di 2 milioni di Euro per l'anno 2017 e 50 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto.

Inoltre, nel Piano Operativo MIT (11,5 miliardi di Euro, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione), approvato dal CIPE il 1° dicembre 2016, è ricompreso il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e interregionale su tratte dotate di domanda potenziale significativa, attraverso il rinnovo del materiale rotabile (800 milioni di Euro), e l'impegno per l'attuazione di una mobilità sostenibile nelle aree urbane, mediante il rinnovo del parco autobus destinato al trasporto pubblico locale (200 milioni di euro).

Il progetto potrà contare, inoltre, sulle risorse già definite nell'ambito del PON METRO e dei programmi di azione complementari, con particolare riferimento alle città metropolitane ed alle regioni del Sud.

A tal fine si esploreranno, per la prima volta nel nostro paese, modalità innovative di acquisto centralizzate che consentiranno una riduzione dei costi finanziari ed amministrativi, la standardizzazione dei mezzi di elevata sostenibilità ambientale ed elevato contenuto tecnologico. La costituzione di una società specializzata nel settore del materiale ferroviario regionale potrà consentire, inoltre, il coinvolgimento di significativi capitali privati per l'incremento e l'accelerazione degli investimenti necessari.

Complessivamente, nel quadriennio 2017-2020 entreranno in circolazione **210 nuovi treni, e circa 10.000 autobus euro zero** sostituiranno il parco mezzi obsoleto. Si tratta della più grande operazione industriale sul TPL nella storia del Paese.

FOCUS
Piano operativo per lo sviluppo delle infrastrutture

Le politiche infrastrutturali rappresentano uno dei settori di intervento pubblico a più alto impatto sul sistema economico nazionale e costituiscono una importante leva per la politica industriale nazionale.

Le esigenze infrastrutturali del Paese richiedono una politica basata su un modello volto a ridisegnare il quadro delle infrastrutture prioritarie, finalizzate a soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci ed a connettere le aree dinamiche e propulsive del Paese, attraverso una modalità condivisa di selezione degli interventi, utili e proporzionati agli effettivi fabbisogni territoriali,

L'analisi del contesto ha portato ad individuare gli elementi prioritari per lo sviluppo del paese ed in particolare del Mezzogiorno in ambito

- ferroviario, tenendo conto delle esigenze presenti sia a livello nazionale che a livello regionale, in ambito merci e passeggeri;
- stradale, sulla rete di interesse nazionale/europeo e regionale, per l'incremento della sicurezza e la salvaguardia del patrimonio esistente;
- trasporto metropolitano per la riduzione della congestione delle città metropolitane, incrementandone la qualità del servizio;
- trasporto pubblico locale, per migliorarne la qualità e l'attrattività.

La sicurezza delle reti ferroviarie regionali non isolate (o "interconnesse"), recentemente trasferite sotto il controllo, in materia di sicurezza, dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), ha comportato l'introduzione di criteri tecnologici di sicurezza, omogenei sull'intero territorio nazionale, ovvero in mancanza di tali dispositivi, di misure gestionali. L'esigenza di colmare il divario esistente tra la rete nazionale (già pressoché adeguata alla disciplina europea in materia di sicurezza) e le reti regionali, costituisce una priorità assoluta, da attuare mediante uno specifico Piano Nazionale, cui sono state assegnate risorse per 300 milioni di euro.

La necessità di attuare interventi per la sicurezza delle dighe ha portato all'elaborazione di uno specifico "piano per la sicurezza delle dighe" al quale sono state assegnate risorse per 300 milioni di euro destinate ad un centinaio di dighe distribuite sull'intero territorio nazionale.

Il Piano Operativo Infrastrutture, che alloca nel suo complesso 11,5 miliardi di risorse del Fondo sviluppo e Coesione 2014-2020, si inserisce nel quadro sinergico degli strumenti finalizzati a dare attuazione alla strategia nazionale in materia di infrastrutture per il trasporto e la logistica, contribuendo, in primo luogo, al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, attraverso azioni ed interventi riferibili essenzialmente all'Obiettivo Tematico 7 dell'Accordo di partenariato "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete".

Il Piano risponde alla necessità di concentrazione delle risorse a sostegno ed integrazione di azioni reciprocamente complementari rientranti negli stessi obiettivi di policy del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, inserite nei diversi strumenti di programmazione (Contratti di Programma per le modalità stradale e ferroviaria, PON Infrastrutture e Reti, Piani e Programma di settore), al fine di determinare la massa critica necessaria a massimizzare gli effetti reali degli interventi.

PAGINA BIANCA

II. ANALISI DEL CONTESTO ATTUALE

II.1. SCENARI INTERNAZIONALI

Il settore della mobilità e delle infrastrutture di trasporto è caratterizzato da trend riconoscibili, tanto a livello globale quanto a livello nazionale, che ne condizioneranno, e cambieranno, l'evoluzione nei prossimi anni.

L'era della globalizzazione è complessivamente contraddistinta da un significativo **incremento dei traffici intercontinentali di merci**. Tale incremento, che pure è vulnerabile alla variabilità dei cicli economici su scala macro-regionale e globale, sembra tuttavia seguire i trend di crescita delle economie mondiali. Sul piano dei trasporti, il crescente volume di traffici ha determinato, negli ultimi decenni, la crescita dell'impatto dei costi logistici sui costi totali della produzione (che possono incidere fino al 15% sul costo totale del prodotto finito), inducendo gli operatori del mercato alla ricerca di nuove soluzioni logistiche ottimali. Tale esigenza ha alimentato la tendenza alla containerizzazione come modalità di trasporto intermodale, ponendo in capo al *policy maker* la responsabilità di prevedere soluzioni - organizzative, amministrative e tecnologiche - per l'efficientamento della catena logistica, predisponendo gli opportuni adeguamenti infrastrutturali.

D'altra parte, se l'unitizzazione dei carichi ha rappresentato per i grandi operatori economici l'opportunità di guadagnare dalla riduzione dei costi dovuti alle economie di scala, lo stesso non è avvenuto per le **piccole e medie imprese**, per le quali la **crescente internazionalizzazione** ed il sempre più frequente ricorso alla delocalizzazione produttiva e all'*outsourcing* ha comportato aggravii in termini di costi e tempi per l'accesso ai nuovi mercati di sbocco sempre più estesi e distanti. Complessivamente, le piccole e medie imprese, che in Europa, ad esempio, rappresentano il 99% delle imprese produttive, sono particolarmente penalizzate da una gestione non integrata e non efficiente dei flussi logistici.

La globalizzazione dei traffici non riguarda le sole merci: la graduale integrazione dei mercati comporta infatti una sempre maggiore **mobilità territoriale del capitale umano**. Se l'emigrazione rappresenta una componente essenziale della globalizzazione, gran parte dei flussi di passeggeri riguarda la mobilità all'interno dei confini nazionali, incoraggiata anche dallo sviluppo, negli ultimi anni, di connessioni interne sempre più rapide: si pensi, ad esempio, all'investimento miliardario del governo cinese nella linea ferroviaria ad alta velocità che, a regime, collegherà Pechino e Canton consentendo di viaggiare ad una velocità di oltre 390 chilometri orari.

Anche la **mobilità turistica** rappresenta un trend in crescita su scala mondiale. I dati del Barometro dell'Organizzazione Mondiale del Turismo mostrano che nel 2015 il turismo mondiale ha registrato una crescita del 4,4% rispetto al 2014, pari a circa 50 milioni di turisti, raggiungendo la cifra record di 1 miliardo e

184 milioni di arrivi internazionali. Si è trattato del sesto anno consecutivo di crescita continua dopo il biennio della crisi 2008-2010. Tassi di crescita così elevati, con la previsione di ulteriori incrementi in futuro, rappresentano una grande opportunità per l'economia globale, ma anche una enorme sfida per le politiche di trasporto. Intercettare la domanda di trasporto turistico, infatti, richiede non solo un'adeguata pianificazione strategica, ma anche investimenti mirati sulle infrastrutture, sulle tecnologie e sulla sicurezza dei passeggeri, in stretto coordinamento con le misure assunte a livello internazionale.

L'aumento generalizzato dei traffici di merci e persone giustifica la tendenza, riscontrabile soprattutto nelle economie in via di sviluppo, all'**incremento degli investimenti nel settore delle costruzioni, ed in particolare nelle infrastrutture di trasporto**. Il Global Construction 2030 stima che, al 2030, gli investimenti in costruzioni ammontano al 14,7% del PIL mondiale, con un incremento di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2014, e che il 57% di tale crescita sarà rappresentato dagli investimenti di Cina, India e Stati Uniti. Tale quota raggiunge il 70% della crescita mondiale del settore se alle tre potenze si aggiungono Indonesia, Regno Unito, Messico, Canada e Nigeria. Per avere una misura di quanto i trasporti influiscano nell'incremento di spesa sopra descritto, basti pensare al massiccio programma di investimenti infrastrutturali messi in campo dal governo cinese negli ultimi anni: la Banca Asiatica dello Sviluppo ha previsto che, tra il 2010 e il 2020 il fabbisogno finanziario per infrastrutture in Asia ammonta ad oltre 8 mila miliardi di dollari, destinati al completamento dei numerosi progetti avviati negli scorsi anni, tra cui i collegamenti terrestri tra Asia ed Europa, la rete ferroviaria ad Alta Velocità nel Sud-Est Asiatico, ed i porti dell'Asia centro-orientale e meridionale. A tale scopo, nel 2013 la Cina ha promosso l'istituzione della *Asian Infrastructure Investment Bank*, che ha iniziato ad operare nel 2015 a seguito di un accordo sottoscritto tra dieci Stati membri della regione.

L'impatto delle grandi opere infrastrutturali non ha ripercussioni solo a livello nazionale: molte delle infrastrutture promosse e realizzate negli ultimi anni, infatti, stanno incidendo fortemente sulla **ridefinizione delle rotte intercontinentali di traffico**. Esempi significativi sono costituiti da:

- Il recente raddoppio del **Canale di Suez** che, completato in un solo anno al costo di 8,2 miliardi di euro, consente oggi il passaggio di 97 navi al giorno, rispetto alla media giornaliera di 47 navi prima dell'intervento, con una diminuzione del tempo di transito da 18 ad 11 ore;
- La recente apertura della galleria del **San Gottardo**, che, con i suoi 57 km di lunghezza e con picchi di distanza dalla vetta di oltre 2 chilometri, sarà il tunnel ferroviario più lungo e più profondo del mondo, con un aumento stimato della capacità di traffico di oltre il 40%;
- il progetto cinese **One-Belt-One-Road (OBOR)** che punta a creare due vie commerciali con l'Europa e il Medio Oriente: un percorso ferroviario per le merci, che passerà via terra attraverso il Kazakistan, il Kirghizistan e l'Iran, fino ad arrivare in Austria; lo sviluppo delle tratte marittime chiamate da Pechino «la Via della Seta marittima del 21° secolo» (“One road”), per le grandi navi portacontainer, che collegheranno i porti Cinesi con i porti del Mediterraneo, in particolare con il Pireo, e del Nord Europa.

L'aumento complessivo dei traffici e il conseguente potenziamento della rete infrastrutturale da parte delle principali economie mondiali, da un lato, ed il complessivo deterioramento delle condizioni ambientali e climatiche, dall'altro, pongono al decisore politico l'onere della scelta rispetto al *trade-off* tra sviluppo e sostenibilità. A livello globale, negli ultimi decenni, è considerevolmente cresciuta l'attenzione ai temi connessi allo sviluppo sostenibile, non solo in termini di disponibilità di risorse finanziarie (riguardo alle quali la crisi economica globale suggerisce - ed in taluni casi impone - cautela nella spesa pubblica), ma anche con riferimento alla necessità di ridurre gli sprechi energetici e salvaguardare l'ambiente, il clima ed il paesaggio. Le ripercussioni sulle politiche di trasporto sono evidenti, e si confermano al centro delle agende politiche internazionali (Conferenza di Parigi, 2015). L'impegno a ridurre le emissioni nei trasporti è stato recentemente ribadito dal G7 Trasporti a Tokio. Già da alcuni anni l'UE ha predisposto la strategia «2050 low-carbon economy», che prevede, entro il 2050, - 60% di emissioni nel settore dei trasporti rispetto al 1990.

Profondi mutamenti, di carattere demografico e socio-economico, stanno attraversando anche la struttura delle comunità e gli stili di vita degli individui. È evidente, a livello globale, la tendenza alla **concentrazione della popolazione nelle aree urbane e metropolitane**. Le città aumentano in numero e dimensioni, si internazionalizzano ed acquisiscono sempre maggiore centralità nella vita economica dei paesi. Nel prossimo futuro la **competitività** delle grandi economie mondiali è strettamente connessa alla **crescita delle città**: i dati dell'ultimo *World Urbanization Prospects*¹, infatti, delle Nazioni Unite mostrano che attualmente il 54% della popolazione mondiale vive nelle città, proporzione destinata a raggiungere il 66% entro il 2050. In Italia vive nelle aree urbane circa il **70% della popolazione**; si stima che nel 2050 tale dato crescerà fino all'80%.

Con l'evoluzione del ruolo delle città come centro propulsore dell'economia, aumentano le esigenze di mobilità urbana, e tuttavia cresce, proporzionalmente, la tendenza a perseguire l'incremento della qualità della vita nelle città, con impatto su un numero sempre maggiore di cittadini. Sono così osservabili, soprattutto nelle città dei paesi con economie più avanzate, misure per la **promozione della mobilità sostenibile**. Questo avviene prevalentemente attraverso l'incoraggiamento a ridurre il possesso di veicoli inquinanti ed a privilegiando piuttosto la *sharing mobility*, facilitata anche dal sempre più diffuso ricorso alle tecnologie digitali: Attualmente si contano al mondo **7.500 piattaforme** di sharing economy, ed ogni giorno vengono investiti **28 mln \$** in startup di sharing. Nei trasporti, il fenomeno è dilagante. Si stima che **nel 2020**, nel mondo, **12 milioni di persone** useranno il car sharing, per un giro d'affari di **6,2 mln \$**. Inoltre, sempre più di frequente le amministrazioni locali si fanno promotrici di iniziative per l'incremento del traffico pedonale e ciclistico all'interno delle aree urbane.

Infine, la straordinaria diffusione delle tecnologie digitali, e la facilità di accesso ad esse tramite dispositivi personali come lo *smartphone*, apre la strada a soluzioni innovative ed intelligenti anche nel campo dei trasporti. La **digitalizzazione delle infrastrutture** è già una realtà, ma la sua crescita

¹ Nazioni Unite, *World Urbanization Prospects*, 2015

rappresenta un trend di medio-lungo periodo. Si stima che il valore del mercato globale dei veicoli connessi sarà di circa 40 miliardi di euro nel 2018, +66,7% rispetto al valore del 2015. Anche il settore dei **veicoli driverless** è in rapida e costante espansione: Google, Tesla, Uber stanno testando o introducendo hardware per il self-driving e servizi di trasporto senza conducente. L'aumento della digitalizzazione delle infrastrutture dei trasporti è destinato ad avere sempre maggiore impatto sugli utilizzatori delle infrastrutture, in termini di accessibilità, sicurezza e qualità dell'esperienza di viaggio, consentendo al contempo al *policy maker* di valorizzare le infrastrutture già esistenti con costi relativamente contenuti.

II.2. IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO EUROPEO E NAZIONALE

II.2.1 La dimensione europea

La politica europea delle infrastrutture di trasporto è incentrata su una *roadmap* di lungo periodo per il perseguimento di uno Spazio Europeo Unico dei trasporti, all'interno del quale siano raggiunti target ambiziosi di sostenibilità (tra cui, ad esempio, la riduzione del 60% delle emissioni di gas serra nel settore dei trasporti entro il 2050). Per abilitare il raggiungimento di tali target, la Commissione Europea ha disegnato una strategia volta a incentivare il trasferimento modale verso modalità di trasporto più sostenibili (trasporto fluvio-marittimo e trasporto su ferro), anche attraverso l'impiego di tecnologie innovative (ITS) per la gestione dei flussi di traffico.

Al fine di facilitare il raggiungimento diffuso e omogeneo degli obiettivi europei, la Commissione persegue la riduzione dei gap infrastrutturali tra i Paesi Membri, il miglioramento delle interconnessioni tra reti nazionali e tra modalità, il miglioramento dei livelli di interoperabilità delle reti, la risoluzione delle interferenze tra traffici ferroviari urbani, regionali e di media/lunga percorrenza. In quest'ottica, la Commissione ha identificato le reti trans-europee di trasporto (TEN-T), un insieme di infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, interporti ed aeroporti) considerate "rilevanti" a livello comunitario. Tali reti, definite dai Regolamenti CE/1315/2013 e 1316/2013, si configurano su un duplice livello, sulla base della priorità di completamento. In particolare, la **rete centrale**, o "**Core Network**", costituita dalle componenti di massima importanza strategica per la politica di trasporto trans-europea, dovrà essere completata **entro il 2030**, laddove l'orizzonte previsto per il completamento della **rete globale**, o "**Comprehensive Network**", è fissato al **2050**.

FIGURA II.2.1: I 4 CORRIDOI EUROPEI DI INTERESSE PER L'ITALIA

Corridoio Mediterraneo: attraversa l'intero Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo i centri urbani di Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna

Corridoio Reno Alpi: passa per i valichi di Domodossola e Chiasso, si sovrappone al Mediterraneo nei soli nodi Core di Milano e Novara e giunge, infine, al porto Core di Genova. Gli aeroporti Core sono Milano Malpensa, Milano Linate e Bergamo

Corridoio Baltico Adriatico: collega l'Austria (valico del Tarvisio) e la Slovenia ai porti Core del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna, passando per i nodi urbani di Udine, Padova e Bologna;

Corridoio Scandinavo-Mediterraneo: attraversa l'intero stivale, partendo dal valico del Brennero e collegando dunque Trento a Verona, Bologna, Firenze, Livorno e Roma ai principali centri urbani del sud come Napoli, Bari, Catanzaro, Messina e Palermo.



Con l'obiettivo di sostenere la realizzazione coordinata tra i diversi stati e gestori d'infrastruttura della rete Core (e dunque dei progetti prioritari nazionali e trans-nazionali), la Commissione Europea ha adottato un approccio per "Corridoio" nell'ambito del quale sono stati identificati 9 Core Network Corridors Europei.

A livello europeo, la priorità attuale è quella di assicurare la continuità dei Corridoi, realizzando, ove necessario, i collegamenti mancanti, migliorando il grado di interoperabilità con le reti transfrontaliere ed assicurando opportuni collegamenti tra le differenti modalità di trasporto, senza dimenticare l'importanza nella risoluzione dei colli di bottiglia esistenti in corrispondenza dei principali nodi urbani.

II.2.2 La dimensione nazionale

Nel 2001, il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) ha definito - secondo la logica del "sistema a rete" - il **Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)**, che includeva le infrastrutture di trasporto esistenti dedicate allo svolgimento di servizi di preminente interesse nazionale ed internazionale. La rete SNIT risulta suddivisa in **nodi**, che rappresentano gli elementi di collegamento reciproco tra le infrastrutture di trasporto di livello nazionale con le reti locali, e **archi**, che schematizzano le infrastrutture di trasporto lineari e assicurano i collegamenti tra i nodi.

Lo SNIT mirava a dare **priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del Paese**, per la sua migliore integrazione con l'Europa e per il

rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo. In tale sistema si puntava alla complementarità tra le diverse modalità e ad un'efficiente integrazione tra le diverse infrastrutture.

Dal 2001 ad oggi, lo SNIT è stato solo parzialmente implementato. Inoltre, sono intervenute significative modifiche a livello europeo e nazionale, sia nei livelli e nella distribuzione dei flussi di domanda, sia nella nell'assetto programmatico dell'offerta di infrastrutture e servizi. Da una parte, infatti la commissione europea ha ridefinito gli assi strategici di sviluppo della rete europea dei trasporti introducendo un concetto di rete a due livelli (*core* e *comprehensive*) che, pur non rinnegando la logica dei corridoi, introduce, attraverso la rete *comprehensive*, il tema di raccordo dei territori locali alle principali direttrici strategiche europee.

Alla luce del mutato quadro strategico di riferimento e degli interventi realizzati negli ultimi quindici anni, si è dunque reso necessario un aggiornamento dello SNIT. Il nuovo Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), che è oggetto del Capitolo IV, è stato ridefinito alla luce degli indirizzi europei e delle opere completate e avviate alla realizzazione negli ultimi anni, sulla base dei criteri descritti nel paragrafo IV.1.

II.2.3 Il ruolo strategico delle aree urbane e dei poli produttivi e turistici

Il documento di indirizzo strategico della politica infrastrutturale dell'Italia, *"Connettere l'Italia"* (2016), ha segnato un cambio di paradigma nella definizione nella politica infrastrutturale, considerando le infrastrutture di trasporto uno strumento al servizio dei fabbisogni di mobilità e accessibilità del Paese, come connettori tra i centri produttivi del Paese. La rete costituita dai nodi e archi infrastrutturali del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti, è stata pertanto integrata dai "poli" del Sistema Paese: le città, i poli industriali e manifatturieri, i poli turistici.

Le aree urbane e metropolitane

Le città sono i luoghi dove si concentra la popolazione e le maggiori risorse del Paese. La crescita delle aree urbane, spesso non controllata o mal pianificata ha allontanato i luoghi di residenza dai poli del lavoro e dei servizi, urbanizzando aree scarsamente connesse alla rete dei servizi pubblici (*sprawl* urbano). Le distanze che quotidianamente si percorrono per raggiungere i luoghi di lavoro aumentano: a Roma e Milano il tempo medio per andare a lavoro è superiore ai 45 minuti. La mobilità delle persone è certamente il tema "metropolitano" per eccellenza. Gli spostamenti interni alle città capoluogo sono poco significativi se non rapportati con quelli dell'intera area metropolitana. Anzi, per certi aspetti, gli spostamenti metropolitani sono quelli che creano più problemi di congestione e di inquinamento dell'aria delle nostre città.

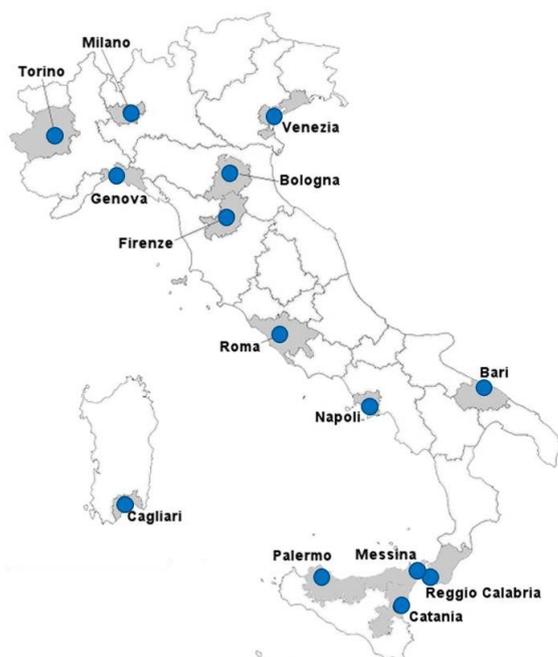
Grazie alla L. 56/2014, dopo più di 20 anni di dibattito, una dicotomia storicamente conflittuale è stata ricomposta: alle dinamiche economiche, territoriali e sociali delle aree metropolitane è stata fatta corrispondere una nuova istituzione amministrativa, ovvero la Città Metropolitana. Fino ad allora, la

promozione di fattori di sviluppo e la soluzione di criticità metropolitane trovavano ostacoli nel difficile rapporto fra Comune capoluogo e Provincia. Ora, grazie alla riforma e alla coincidenza del sindaco metropolitano con il primo cittadino del comune capoluogo, è possibile affrontare alcuni problemi metropolitani in una nuova ottica e con rinnovate speranze di successo.

La discussione per stabilire la delimitazione delle aree metropolitane e la loro definizione giuridica e geografica ha impegnato studi e ricerche per decenni, mentre negli ultimi anni si è poi passati ad una fase più concreta, istituendo nei principali Paesi europei (Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito) le Città Metropolitane, come Enti Pubblici elettivi (prevalentemente di 2° livello) dotati di organi consiliari e organi esecutivi (presidente o sindaco metropolitano). In Italia le Città metropolitane sono state concepite come istituzioni elettive di 2° livello, con il sindaco metropolitano che coincide con quello del capoluogo, il territorio che coincide con quello delle ex Province, e infine con funzioni prevalentemente di pianificazione e programmazione in merito allo sviluppo economico, alla mobilità e all'urbanistica.

A due anni dalle loro istituzioni, è necessario mettere in evidenza che da un lato è aumentata considerevolmente il ruolo delle grandi città italiane grazie ad un più diretto rapporto fra le Città Metropolitane e il Governo, dall'altro vi è però ora una dicotomia non ancora risolta fra Regioni e Città metropolitane.

FIGURA II.2.2 : LE CITTÀ METROPOLITANE (L. 56/2014)



Fra le nuove funzioni assegnate alle Città metropolitane la più significativa è il legame che si crea fra tre elementi: la pianificazione strategica, la pianificazione metropolitana territoriale e la mobilità e la pianificazione urbanistica. Seppure in modo non pienamente esplicito, il legislatore individua una funzione prima assegnata solo alle Regioni e ai medi e grandi Comuni: la pianificazione della mobilità.

Se a queste considerazioni, affianchiamo la direttiva UE sulla predisposizione dei **Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS)**, che nella direttiva sono più metropolitani che urbani), si arriva ad un chiaro indirizzo verso il quale procedere: avviare una stagione di pianificazione della mobilità sosteni-

nibile metropolitana con la quale fornire le nostre aree metropolitane di una adeguata offerta di trasporto sostenibile.

I poli industriali e manifatturieri

Il trasporto delle merci e, più in generale, la logistica sono chiamati ad esprimere servizi efficienti ed efficaci per sostenere e moltiplicare la presenza nel sistema Paese di attività produttive e commerciali e per aumentare la competitività nazionale e internazionale delle imprese e dei territori, in un contesto di mercati ed economie globalizzate in rapidissima evoluzione in cui si aprono e chiudono di continuo finestre su nuove opportunità che bisogna essere pronti a cogliere.

FIGURA II.2.3: I DISTRETTI INDUSTRIALI



La caratteristica del sistema produttivo nazionale, che vede una concentrazione dei poli industriali e manifatturieri in cluster territoriali, mette in evidenza il tema della pianificazione strategica di infrastrutture che possano costituire assi di accessibilità a tali cluster, al fine di favorire le operazioni logistiche e la mobilità delle merci in entrata e in uscita.

La rilevanza della logistica, sia in termini di valore economico sia in termini di impatto sul sistema produttivo nazionale, è chiaramente identificata da studi e statistiche. Il rapporto 2015 dell'*Osservatorio Contract Logistics* del Politecnico di Milano quantifica il valore della logistica tradizionale italiana in 109 miliardi di Euro, pari a circa il 7% del PIL, di cui circa il 61% gestito *in-house* ed il restante 39% affidato in outsourcing a circa 98.000 aziende.

Il gap di competitività logistica nazionale è quantificabile, secondo recenti studi, in un extra-costo nella "bolletta logistica" italiana di circa l'11% in più rispetto alla media Europea, corrispondente a circa 13 miliardi di Euro/anno. Di questi, solo circa 5 miliardi di Euro/anno sono imputabili a caratteristiche intrinseche del Paese, mentre ben 8 miliardi di Euro/anno sono invece riconducibili ad inefficienze operative o di sistema. In una visione più estesa del perimetro logistico - che include anche i trasporti marittimi ed aerei nonché l'indotto logistico e, soprattutto, il mercato potenziale non sfruttato - il valore della logistica che l'Italia può puntare a recuperare è sicuramente notevolmente più elevato, secondo alcune fonti riconducibile a circa 40 miliardi di Euro/anno.

I poli turistici

L'Italia gode di un ineguagliabile patrimonio storico, artistico e culturale, fonte di forte attrattività nei confronti del turismo internazionale, unico elemento che ha fatto registrare avanzi di parte corrente della bilancia dei pagamenti.

Il settore del turismo ha ben resistito anche alla recente crisi economica: la Banca d'Italia (2014) ha rilevato come in una prima fase della crisi (2008-09), la caduta di entrate del turismo internazionale è stato meno intenso in Italia che in Spagna o in Francia; negli anni 2011-12, il recupero di questi ultimi è stato più forte. Nel 2012, le entrate dei tre paesi a prezzi correnti erano più alte rispetto ai livelli pre-crisi; tuttavia, le entrate a prezzi costanti erano ancora ben al di sotto dei livelli del 2007 (8,0 per cento per l'Italia).

In Italia, le disparità territoriali rendono evidente un gap di accessibilità alle mete turistiche: il contributo del Sud alle entrate turistiche è rimasto limitato, nonostante la notevole dotazione di poli culturali e naturali delle regioni meridionali e la stagione estiva potenzialmente più lunga rispetto al resto del paese. Nel 2012 entrate turistiche del Sud rappresentavano appena il 13% del totale nazionale e circa l'1% del PIL della zona, metà della percentuale del Centro Nord. Infatti, dopo avere guadagnato terreno rispetto al Centro Nord nei primi anni 2000, grazie alla crescente presenza di compagnie low-cost, che ha ridotto il relativo svantaggio in materia di accessibilità, e nonostante gli investimenti per migliorare la qualità delle strutture ricettive, il Sud Italia è la macro-regione dove le entrate sono diminuite più rapidamente nella recente crisi.

FIGURA II.2.4: DISTRETTI TURISTICI



Tra i punti di debolezza del sistema turistico italiano ed, in particolare, del patrimonio turistico del Sud Italia ruolo chiave è ricoperto dall'accessibilità. Accessibilità che vede prevalere per il Sud Italia le modalità aeree e marittime, a fronte di un più bilanciato set di alternative modali offerto per nel Nord Italia. Una piena valorizzazione del potenziale turistico del Sud dipenderà dal miglioramento delle connessioni ai poli turistici.

Al fine di indirizzare adeguatamente la pianificazione delle infrastrutture di trasporto e dei servizi per la mobilità al servizio dell'industria del turismo, per la prima volta il MIT sta predisponendo un Piano Straordinario della Mobilità

Turistica, nel quadro della più ampia iniziativa avviata dal MIBACT con la redazione del Piano Strategico del Turismo. L'obiettivo condiviso è quello di migliorare la competitività del Paese, anche mediante un'adeguata copertura delle destinazioni turistiche in termini di accessibilità fisica e digitale.

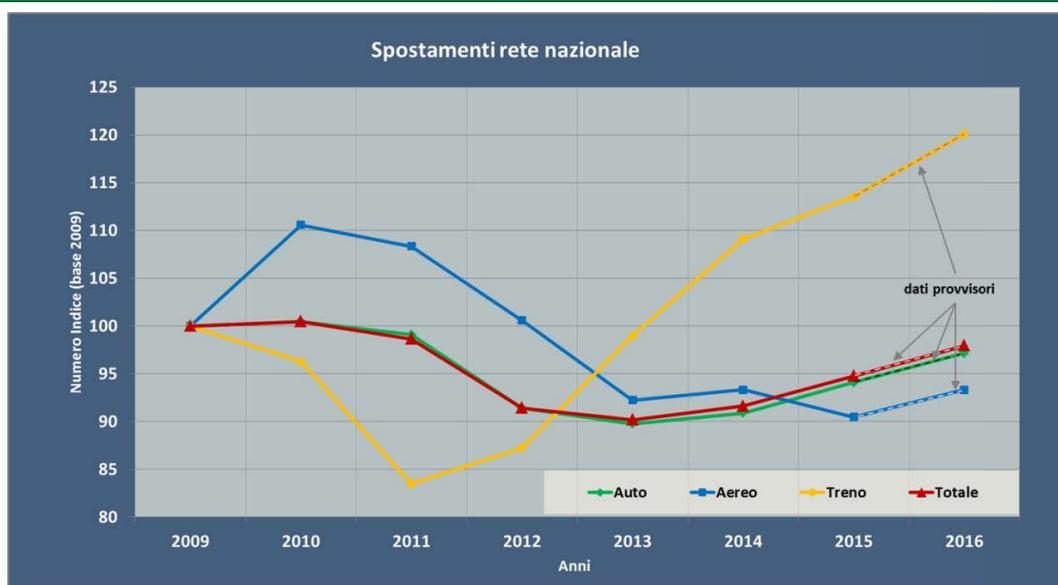
II.3. DOMANDA E OFFERTA DI TRASPORTO: ANALISI E INDIVIDUAZIONE DELLE CRITICITÀ

II.3.1 Trend generali della domanda di mobilità

La Mobilità Passeggeri

Negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008 si sono registrate delle pesanti riduzioni della crescita economica e del PIL; ciò ha interessato anche il mercato della mobilità. Tra il 2009 e il 2013, infatti, il numero di spostamenti di persone sulle medie e lunghe percorrenze si è ridotto di circa il 10%; riduzione che ha interessato in misura differente le diverse modalità.

FIGURA II.3.1: ANDAMENTO DELLA DOMANDA PASSEGGERI DOMESTICA PER MODO DI TRASPORTO DAL 2009 AL 2016* (base 2009=100)



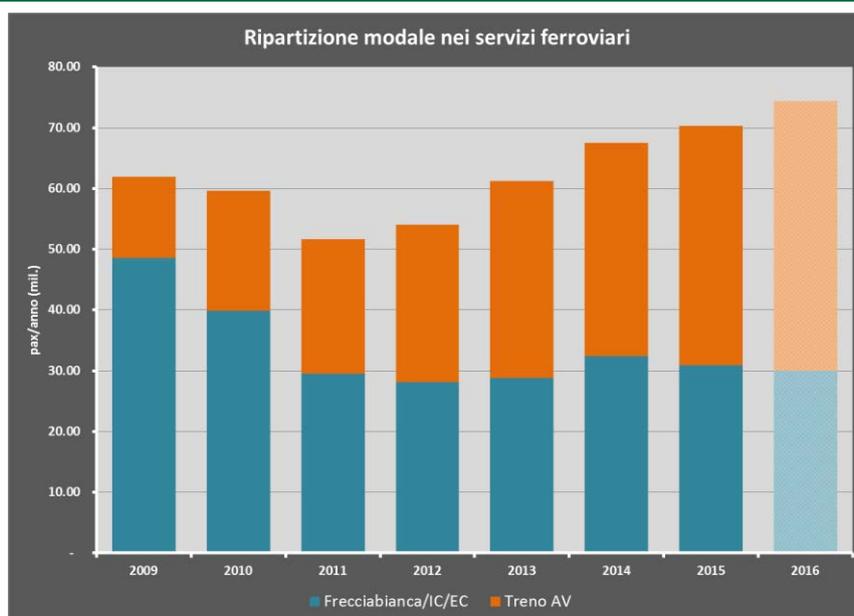
(*) Per il 2016 dati provvisori.

Fonte: Elaborazione STM su dati Trenitalia, NTV, AISCAT e IATA.

Si può osservare che una spinta rilevante alla ripresa della mobilità dei passeggeri è stata fornita dall'attivazione dei **servizi di Alta Velocità**, ed in maniera ancora più significativa dall'apertura alla concorrenza di tali servizi nel 2012. Nello specifico, limitando l'osservazione al periodo 2013-2015, si riscontra una crescita dell'utenza sui servizi AV di oltre il 20%, a cui si affianca anche un incremento per gli altri **servizi ferroviari di media-lunga percorrenza**

(Frecciabianca, IC, EC, etc.) (+7.5% dal 2013 al 2015). Questo andamento si differenzia notevolmente da quanto accaduto negli anni precedenti, in cui a fronte di una crescita degli utenti dei servizi AV si è registrata una significativa decrescita nell'utilizzo degli altri servizi ferroviari.

FIGURA II.3.2: RIPARTIZIONE MODALE DEGLI UTENTI (PAX/ANNO) DEI SERVIZI FERROVIARI (DOMESTICI) DI MEDIA LUNGA PERCORRENZA DAL 2009 AL 2016*



(*) Per il 2016 dati provvisori.

Fonte: Elaborazione STM su dati Trenitalia e NTV.

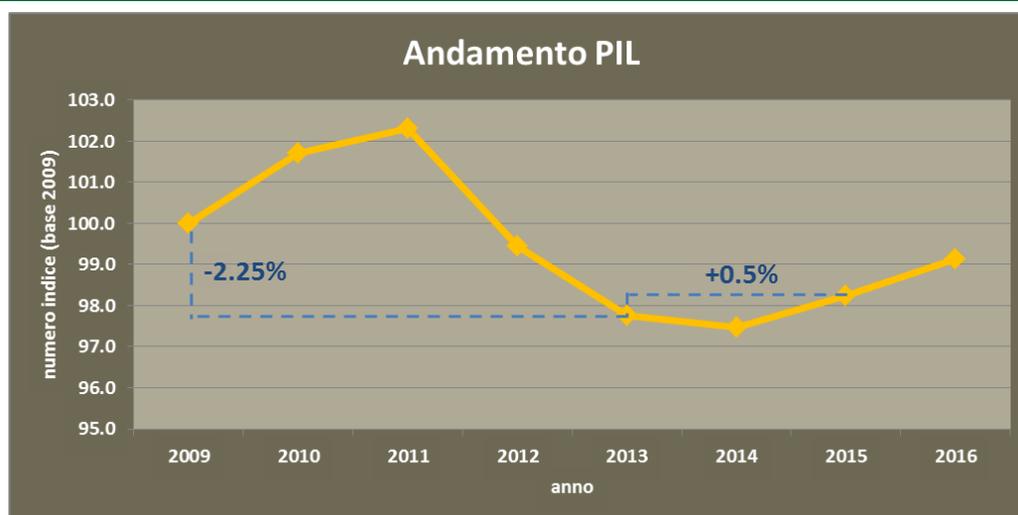
Le prime analisi, provvisorie, sui dati 2016 indicano, per i servizi ferroviari AV, una ulteriore crescita rispetto al 2015 di oltre il 10%.

Anche per la mobilità su **autovettura** si registra una lieve ripresa nel 2014, più significativa nel 2015, per un incremento complessivo dal 2013 al 2015 di circa il 5%. A questo riguardo i dati disponibili per il 2016 indicano un trend ancora positivo con un incremento, in termini di veic-km, che si attesta nell'intorno del 3.5% rispetto al 2015.

Per ciò che concerne la **modalità aerea** si rileva un andamento variabile (leggero incremento nel 2014 e decremento nel 2015), ma a saldo complessivo negativo (-2% dal 2013 al 2015). E' opportuno specificare che questi valori si riferiscono ai soli viaggi sulle relazioni nazionali mentre nel complesso (nazionale + internazionale) anche il settore aereo fa registrare un aumento non trascurabile della mobilità (+4,7% nel 2014 e +4,5% nel 2015) (fonte ENAC).

I dati del 2016 mostrano invece un trend positivo rispetto al 2015, sia sul mercato domestico che sull'internazionale, pari a circa il 3% per gli spostamenti interni e al 6% per quelli internazionali.

Nel periodo 2013-2015, complessivamente il numero di spostamenti passeggeri è aumentato del 5%, a fronte di un incremento del PIL, nello stesso periodo, dello 0.5%.

FIGURA II.3.3: ANDAMENTO DEL PIL NEGLI ANNI 2009-2016 (base 2009=100)

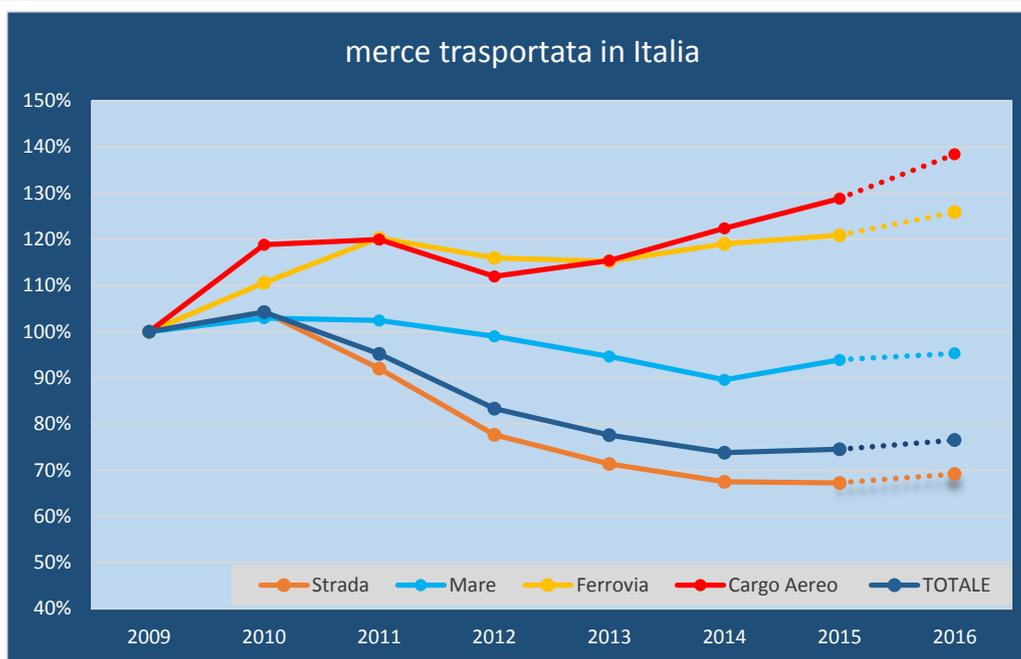
Fonte: ISTAT – “L’evoluzione dell’economia Italiana: Aspetti macroeconomici”.

Il trasporto delle merci

Per quanto riguarda il trasporto delle merci, negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008 si sono registrate delle pesanti riduzioni in termini di tonnellate trasportate. Tra il 2009 ed il 2015 tale volume si è ridotto del 25%, trascinato soprattutto dal calo delle merci trasportate su strada, diminuite addirittura del 33%. Nello stesso periodo le merci trasportate via mare hanno fatto registrare una diminuzione di circa il 6%, avendo però fatto registrare una decisa inversione di tendenza nell’ultimo anno. Il trasporto ferroviario delle merci ha registrato dapprima un sostenuto incremento per effetto degli incentivi temporaneamente introdotti e, terminati i quali, ha ripreso a diminuire fino al 2013, per poi invertire nuovamente la tendenza, nel 2015, grazie alla ripresa del mercato sostenuta, anche dalla introduzione del cosiddetto Sconto Pedaggio sulle relazioni Nazionali da e per il Sud.

In sintesi, nel periodo 2009 - 2015 la **ferrovia** ha incrementato i propri volumi del 21%; il **Cargo Aereo** ha incrementato i propri volumi del 29%, registrando un crescita stabile a partire dal 2012. Per il trasporto **stradale** a fronte di un calo complessivo delle tonnellate trasportate di circa il 33%, si registrano inequivocabili segnali di ripresa, in termini di veicoli*km percorsi, che segnano incrementi pari a +0,8% e 3,8% rispettivamente nel 2014 e nel 2015. Stesso discorso vale per il trasporto **marittimo** per il quale, a fronte di una riduzione del 6% tra il 2009 e il 2016, si può intravedere una ripresa del mercato a partire dal 2014.

FIGURA II.3.4: ANDAMENTO DELLA DOMANDA DI TRASPORTO MERCI TOTALE (domestica + scambi internazionali) DAL 2009 AL 2016* (base 2009=100)



(*) Per il 2016 dati provvisori.

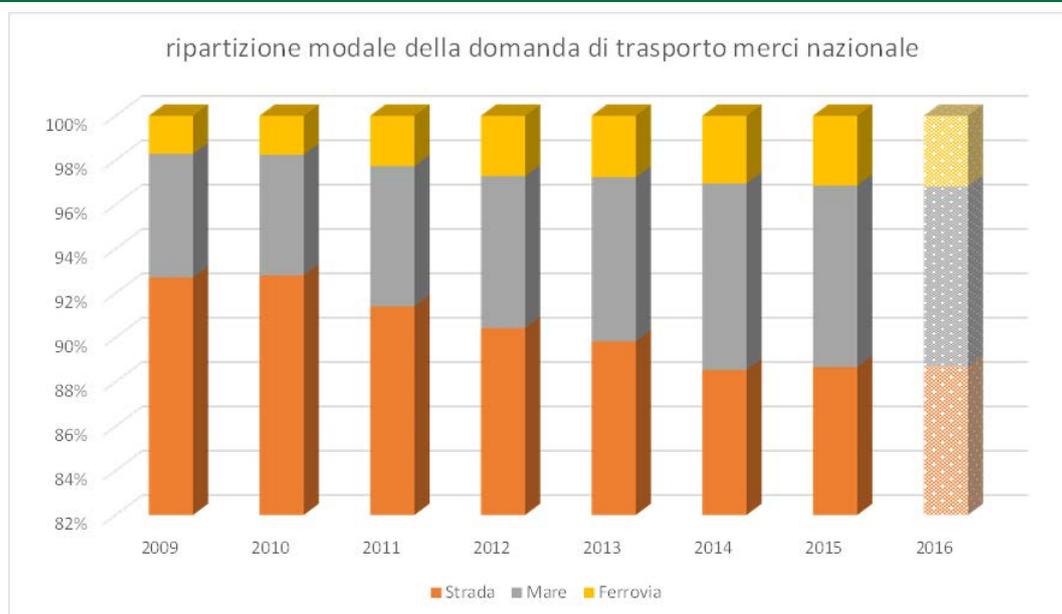
Fonte: Elaborazione STM su dati Eurostat, Assoport, RFI, Confetra.

È interessante notare che nel periodo 2009-2015, la domanda di trasporto delle merci in ambito europeo (EU28) si è ridotta appena del 1%. Anche a livello comunitario il calo è stato guidato dai trasporti su strada (-6%), mentre tutte le altre modalità hanno fatto registrare un incremento: +12% ferrovia; +13% mare; +24% vie d'acqua interne; +29% cargo aereo.

Naturalmente nel considerare i trend delle differenti modalità va tenuto in debito conto il ruolo giocato da queste ultime ed il differente peso che hanno in ambito di trasporti nazionali ed internazionali. Va considerato, infatti, che nello stesso periodo, gli spostamenti delle merci in ambito nazionale (domanda domestica) ha subito una contrazione del 32%, molto maggiore rispetto agli scambi internazionali che sono calati solo del 4%.

Con riferimento al **mercato domestico**, la ripartizione modale mostra il ruolo preponderante del trasporto stradale con percentuali decrescenti dal 93% del 2009 al 89% del 2015. Nello stesso periodo il cabotaggio marittimo è passato dal 5,6% al 8,2% ed i trasporti ferroviari dal 1,7% al 3,1%. Le altre modalità (Cargo aereo e vie d'acqua interne) hanno quote marginali (dell'ordine dello 0,2%) e, per di più, in calo.

FIGURA II.3.5: DOMANDA DI TRASPORTO MERCI IN AMBITO NAZIONALE (DOMESTICA): RIPARTIZIONI MODALI DAL 2009 AL 2016*

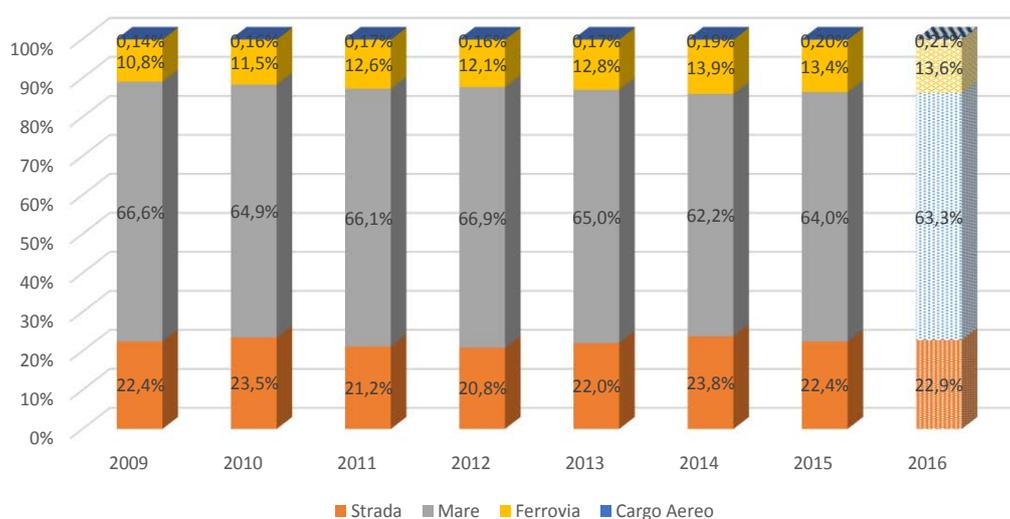


(*) Per il 2016 stima provvisoria.

Fonte: Elaborazione STM su dati Eurostat, Assoporti, RFI, Confetra.

Considerando gli **scambi internazionali**, si osserva che la percentuale del trasporto delle merci su strada è molto minore in termini di tonnellate trasportate, pari al 22,4% e che tale valore è rimasto costante nel periodo 2009-2015.

FIGURA II.3.6: DOMANDA DI TRASPORTO MERCI IN AMBITO INTERNAZIONALE (scambi internazionali): RIPARTIZIONI MODALI DAL 2009 AL 2016*



(*) Per il 2016 stima provvisoria.

Fonte: Elaborazione STM su dati Eurostat, Assoporti, RFI, Confetra.

Analogamente si riscontra il peso maggioritario dei trasporti via mare, ancorché con una quota modale decrescente dal 67% al 64%. Rilevante ed in crescita è la quota ferroviaria, passata dal 10,8% al 13,4%. In crescita è anche la quota del cargo aereo che resta sempre trascurabile in termini di quantità trasportate (tonnellate), meno trascurabile rispetto al valore economico delle merci trasportate.

Analizzando le prime stime relative al 2016, sebbene i dati relativi alle tonnellate di merce trasportata con ciascuna modalità non siano ancora disponibili o consolidati, è comunque possibile rilevare un'espansione in atto del mercato italiano del trasporto merci, in linea con quanto avvenuto nel 2015.

Entrando nello specifico delle differenti modalità, per quanto concerne la strada, tutti i dati disponibili confermano una crescita dei traffici: in particolare, dai dati di traffico autostradale (fonte AISCAT) emerge, in termini di veicoli*km, un incremento dei mezzi pesanti del 4,0% nei primi nove mesi del 2016. Il dato è confermato dall'indagine campionaria effettuata da Confetra da cui risulta un incremento del numero dei viaggi, del 2,6% in ambito nazionale e del 4,4% in ambito internazionale.

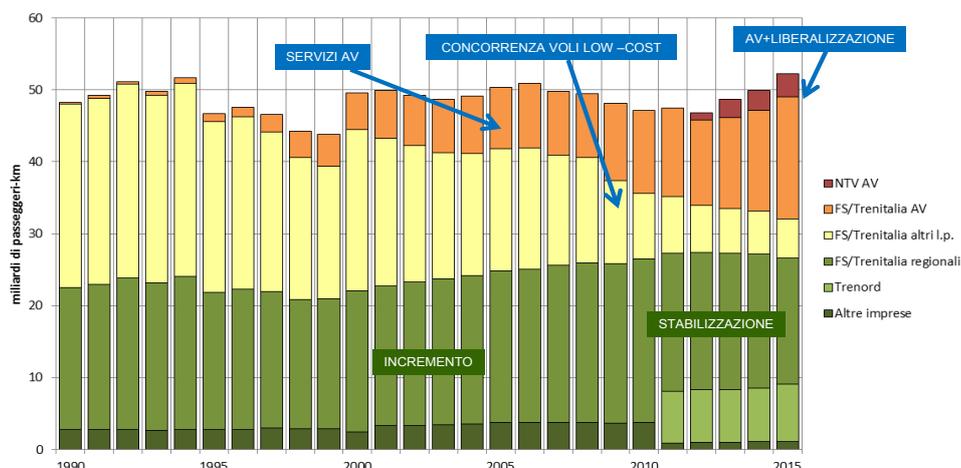
Per quanto concerne i trasporti marittimi, dai dati relativi alle tonnellate di merce movimentate in ambito portuale, (fonte Assoporti ed Autorità di Sistema Portuale) si registra un incremento del 1,5% complessivo, trainato soprattutto dalla crescita del Ro-Ro e dei traffici containerizzati.

Prosegue anche la crescita sostenuta del trasporto ferroviario di merci, che nel 2016 si è incrementato di un ulteriore 4,1% in termini di treni*km sulla rete nazionale, così come il cargo aereo che segna un +7,4% di tonnellate trasportate, esclusa posta ed aviocamionato.

II.3.2. Ferrovie

Il traffico passeggeri

Nel corso del 2015, il sistema ferroviario nazionale ha trasportato **oltre 52 miliardi di passeggeri-km**, con un incremento del 5,3% rispetto al 1990, e dell'8,1% rispetto al 2000. Questo incremento, abbastanza limitato in valore assoluto, è però il frutto di dinamiche molto articolate. Per quanto riguarda le lunghe distanze, tra il 2000 ed il 2010 i servizi ad alta velocità, avvantaggiati dalla realizzazione delle nuove linee ad essi dedicate, hanno più che raddoppiato il loro traffico. Ciò tuttavia non è bastato a compensare la riduzione di altri segmenti di offerta, come gli *inter-city*, soggetti anche alla concorrenza dei vettori aerei *low cost*. Di conseguenza il traffico ferroviario di medio-lungo raggio è diminuito di oltre il 20%. Questa tendenza si è invertita soltanto nell'ultimo quinquennio, grazie soprattutto alla riduzione delle tariffe derivanti dalla liberalizzazione del settore, a fronte della quale la crescita del traffico AV (+57%), ottenuta in parte per deviazione da altri modi, ma in parte anche per induzione di nuova mobilità, è stata in grado di determinare un incremento del 16% sull'insieme del traffico ferroviario di lunga percorrenza.

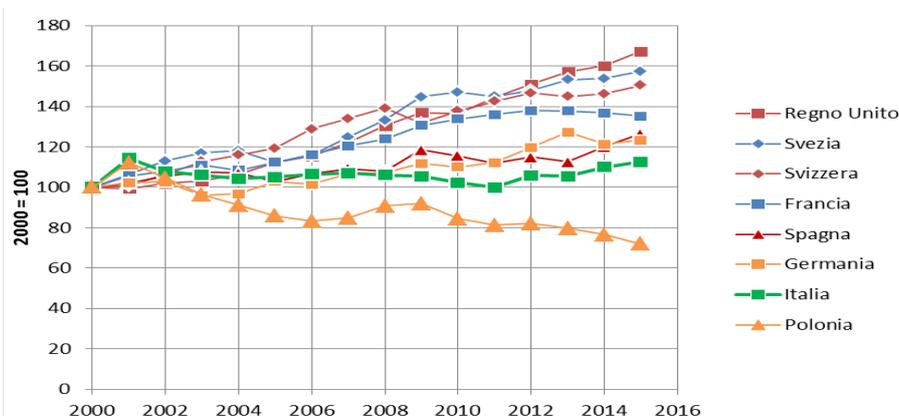
FIGURA II.3.7: ANDAMENTO DEL TRAFFICO FERROVIARIO PASSEGGERI (1990-2015)

Fonte: Elaborazioni su dati CNIT, ISTAT, NTV, Trenord.

Ne è conseguita una sostanziale trasformazione del ruolo dei servizi ferroviari nazionali che, da elemento-chiave per la connettività del paese sulle lunghe e lunghissime distanze, si sono gradualmente trasformati nel sistema portante per le relazioni interpolo di medio e medio-lungo raggio.

Per quanto attiene invece il traffico regionale, esso ha conosciuto un andamento in qualche misura complementare al precedente, caratterizzandosi tra il 2000 ed il 2010 per una crescita abbastanza consistente (+20%), seguita negli ultimi cinque anni da un certo rallentamento (+6%).

Il debole incremento complessivo del traffico ferroviario registrato negli ultimi quindici anni pone peraltro l'Italia in posizione di relativo svantaggio rispetto ai principali paesi europei, nei quali esso ha fatto registrare, nel medesimo periodo, tassi di crescita ben più rilevanti, talora superiori al 50% nel corso dell'intero periodo. L'inversione di tendenza manifestatasi a partire dal 2010-11 consente peraltro di guardare al futuro con un certo ottimismo.

FIGURA II.3.8: ANDAMENTO DEL TRAFFICO PASSEGGERI IN ITALIA E IN ALTRE RETI EUROPEE

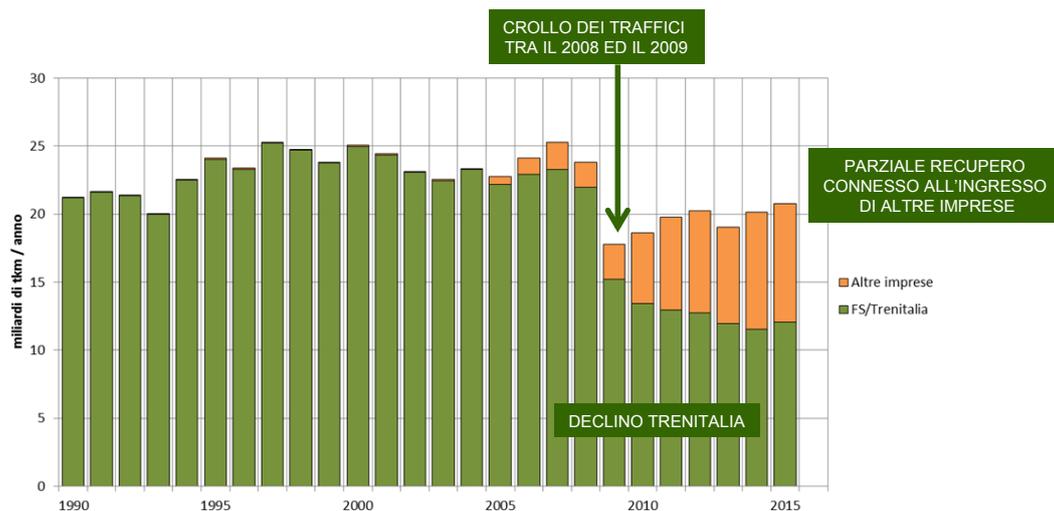
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat (numeri indice calcolati sui passeggeri-km).

Il traffico merci

Molto diversa appare la situazione del **trasporto merci**. I 20,8 miliardi di tonnellate-km trasportati nel 2015 dall'insieme delle imprese ferroviarie operanti sulla rete nazionale corrispondono infatti ad un decremento del 2,1% rispetto al 1990, e del 17,1% rispetto al 2000. Gioca soprattutto, in questo caso, la crisi verificatasi tra il 2008 ed il 2009, quando la ferrovia ha perso, in un solo anno, oltre il 25% dei suoi traffici.

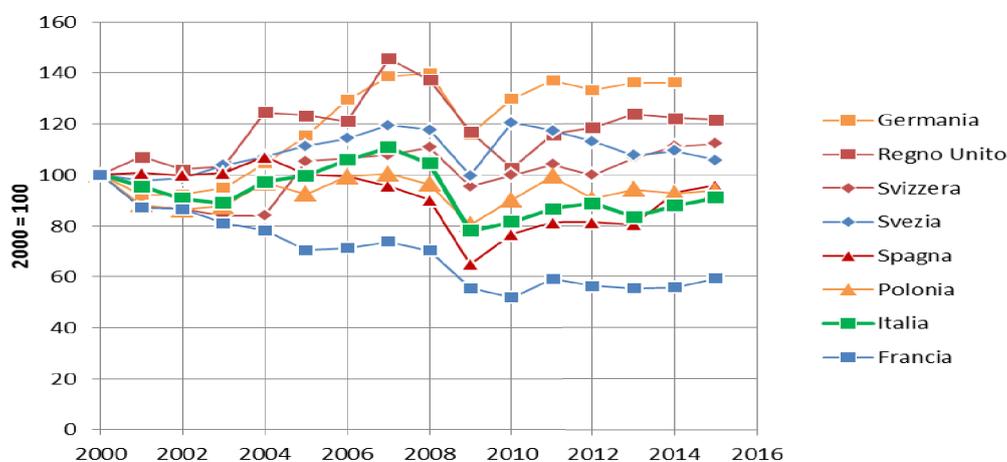
Anche in questo caso, comunque, l'evoluzione totale del traffico è il frutto di importanti trasformazioni strutturali interne al settore, la più importante delle quali è certamente l'ingresso, a partire dal 2004-05, di nuove imprese ferroviarie, che detengono ormai oltre un terzo del mercato merci caratterizzandosi al momento per condizioni di produttività superiori alla media nazionale. In particolare, si evidenzia che la graduale ripresa verificatasi tra il 2009 ed oggi si deve principalmente alla crescita di queste ultime imprese (la cui quota di mercato è passata, tra il 2006 ed il 2011, dal 5% al 34%). Nell'ultimissimo periodo, comunque, anche le società del gruppo FSI stanno facendo registrare una certa inversione di tendenza.

FIGURA II.3.9: ANDAMENTO DEL TRAFFICO FERROVIARIO MERCI (1990-2015)



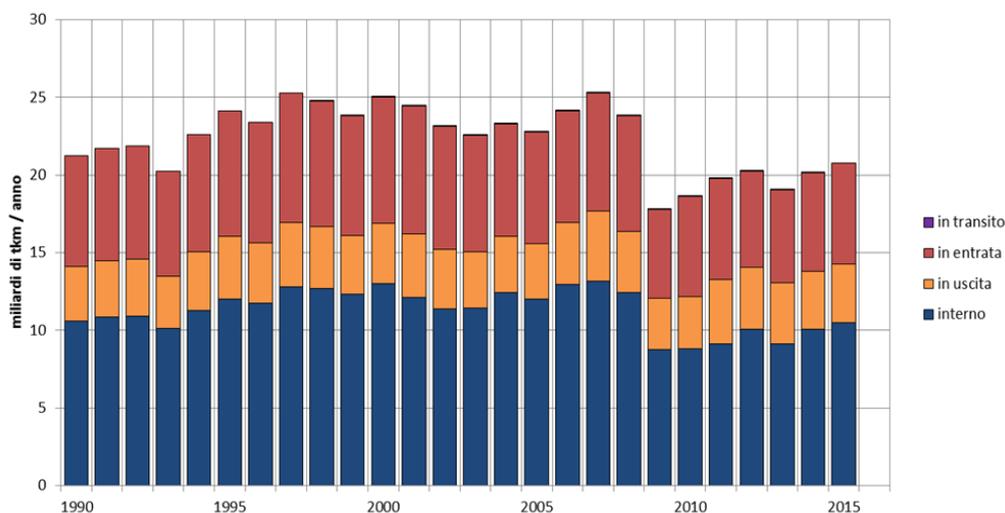
Fonte: Elaborazioni su dati CNIT, ISTAT, FS.

Le dinamiche del traffico merci ferroviario italiano continuano comunque a collocarsi notevolmente al di sotto di quelle dei principali paesi europei, ad eccezione della Francia. Infatti, nella maggior parte dei paesi dell'Europa Centro-settentrionale, la crisi del 2009 sembra aver avuto un carattere più strettamente congiunturale, ed i suoi effetti sono stati riassorbiti più velocemente, tanto da far registrare, in Germania, incrementi di traffico pari a quasi il 40% rispetto ai valori del 2000.

FIGURA II.3.10: ANDAMENTO DEL TRAFFICO MERCI IN ITALIA E IN ALTRE RETI EUROPEE

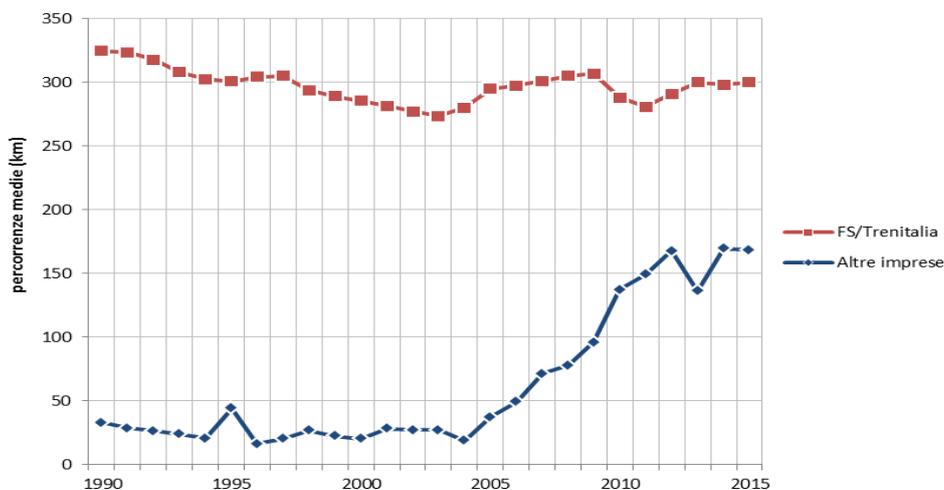
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat (numeri indice calcolati sulle tonnellate-km).

Le modificazioni del mercato ferroviario merci si rispecchiano in una profonda redistribuzione dei traffici sulla rete nazionale. Le nuove imprese infatti operano in prevalenza sulle direttrici internazionali e, dunque, la crescita delle loro quote di mercato si è tradotta in un incremento di quasi dieci punti percentuali dell'incidenza dell'import/export sul totale dei traffici.

FIGURA II.3.11: ANDAMENTO DEL TRAFFICO FERROVIARIO MERCI PER COMPONENTE O/D (1990-2015)

Fonte: Fonte: Elaborazioni su dati CNIT, ISTAT, FS.

Il maggior orientamento di Trenitalia verso il traffico interno traspare anche percorrenze medie dei treni merci, nettamente più elevate di quelle delle altre imprese ferroviarie, che operano sulla rete nazionale soltanto per porzioni relativamente brevi dei loro viaggi.

FIGURA II.3.12: PERCORRENZE MEDIE DEI TRENI MERCI SULLA RETE NAZIONALE PER IMPRESA

Fonte: Elaborazioni su dati CNIT, ISTAT, FS.

II.3.3 Strade e autostrade

L'individuazione e la programmazione degli interventi sulla rete SNIT di 1° livello, avvengono sulla base della analisi delle criticità effettuata alla luce degli indirizzi e degli obiettivi strategici nazionali. Tale analisi consente di individuare alle diverse scale territoriali:

- fabbisogni specifici per i quali occorre procedere al completamento degli interventi avviati, oppure alla *project review* (nel caso ne ricorrano le circostanze) degli interventi la cui procedura è *in itinere* oppure allo sviluppo dei relativi progetti di fattibilità per le nuove ipotesi di intervento;
- esigenze diffuse su porzioni consistenti della rete per far fronte alle quali occorre avviare dei programmi tematici mirati ed efficaci.

Le criticità della rete stradale esistente sono essenzialmente raggruppabili nelle seguenti macro-categorie:

- problematiche di sicurezza;
- fenomeni di congestione del traffico;
- inadeguata accessibilità da e per i principali nodi del sistema Paese (distretti industriali e di logistica, porti, aeroporti), le aree di valenza turistica e culturale, le aree da recuperare e da rilanciare, le aree metropolitane;
- inadeguato stato di conservazione dell'infrastruttura;
- insufficiente ricorso all'uso delle nuove tecnologie ed alla digitalizzazione.

Per quanto attiene la **sicurezza**, si evidenzia che le più recenti statistiche ufficiali sugli incidenti stradali (2015) in Italia mostrano una diminuzione complessiva degli incidenti ma un aumento delle vittime ancorché quest'ultimo trend risulti in linea con la media europea UE28 (1,6% in più del 2014). Emerge però anche un aumento del numero di vittime su autostrade (incluse le tangenziali

e i raccordi autostradali) e su strade extraurbane (rispettivamente +6,3% e +1,9%). Per gli stessi ambiti stradali crescono anche gli incidenti ma in misura più contenuta (autostrade +0,1%, strade extraurbane +0,6%), mentre il numero di feriti si incrementa solo sulle autostrade (+3,4%). Di contro prosegue sulle strade urbane il calo di incidenti, dei feriti e delle vittime, in linea con il trend degli anni precedenti (rispettivamente -2,5%, -3,1% e -0,7%).

TABELLA II.3.1 : INCIDENTI STRADALI CON LESIONI A PERSONE SECONDO LA CATEGORIA DI STRADA IN ITALIA NEGLI ULTIMI ANNI

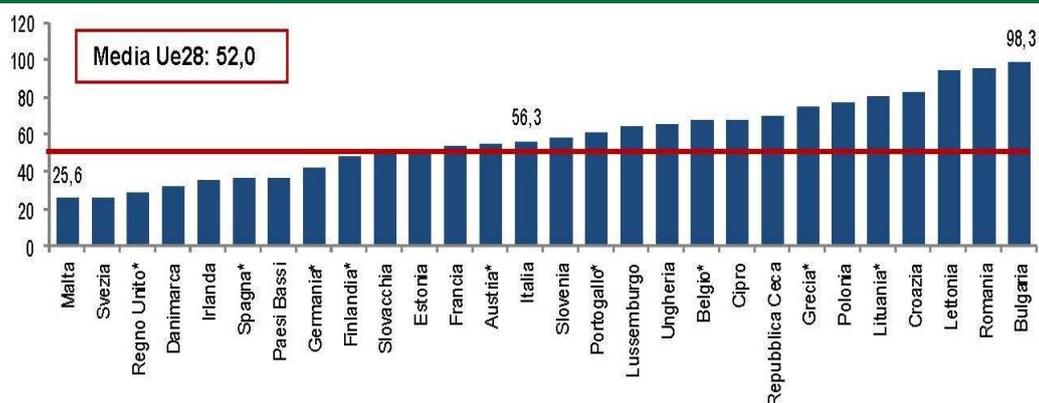
CATEGORIA DELLA STRADA	Incidenti 2015	Incidenti 2014	Incidenti 2013	Morti 2015	Morti 2014	Morti 2013	Feriti 2015	Feriti 2014	Feriti 2013	Var.% incidenti 2015/2014	Var.% morti 2015/2014	Var.% feriti 2015/2014
Strade urbane (a)	130.245	133.598	136.631	1.495	1.505	1.428	174.933	180.474	184.962	-2,5	-0,7	-3,1
Autostrade e raccordi	9.153	9.148	9.265	305	287	321	15.808	15.290	15.447	+0,1	+6,3	+3,4
Altre strade (a)	34.494	34.285	35.764	1.619	1.589	1.652	55.309	55.383	57.684	+0,6	+1,9	-0,1
Totale	173.892	177.031	181.660	3.419	3.381	3.401	246.050	251.147	258.093	-1,8	+1,1	-2,0

(a) Sono incluse nella categoria "Strade urbane" anche le Provinciali, Statali e Regionali entro l'abitato. Sono incluse nella categoria "Altre strade", le strade Statali, Regionali e Provinciali fuori dall'abitato e Comunali extraurbane.

Nel confronto fra il 2015 e il 2010 (anno di benchmark della strategia europea per la sicurezza stradale) i decessi si sono ridotti in Italia come a livello europeo (circa del 16%). Ogni milione di abitanti si contano **52 morti per incidente stradale nella UE28 e 56 nel nostro Paese**, che si colloca al 14° posto della graduatoria europea, dietro Regno Unito, Spagna, Germania e Francia (vedi Figura III.3.17). Nonostante il netto calo della mortalità, il livello resta elevato e non ancora corrispondente a quanto previsto dall'obiettivo europeo per il 2020 (dimezzamento del numero di vittime registrate nel 2010).

Alcuni itinerari della rete stradale SNIT di 1° livello presentano anche un'elevata incidentalità per unità di lunghezza (vedi Figura III.3.18).

FIGURA II.3.13: TASSO DI MORTALITÀ RIFERITO AL NUMERO DI ABITANTI NEI PAESI EUROPEI (UE28) ANNO 2015



(a) Tasso di mortalità stradale (Morti per milione di abitanti)

Fonte: ETSC (European Transport Safety Council). Annual PIN Report. Anno 2016 - <http://etsc.eu/10th-annual-road-safety-performance-index-pin-report/>

Per fronteggiare tale situazione occorre adottare misure urgenti a sostegno delle politiche per il miglioramento della **sicurezza stradale**. Gli interventi sulle infrastrutture, interventi sia di tipo fisico (es. manutenzione, adeguamento della geometria, incremento della visibilità) che tecnologico (es. info-mobilità, comunicazione veicolo-infrastruttura, videosorveglianza), rappresentano azioni prioritarie da intraprendere, come già evidenziato dal *“Piano Nazionale della Sicurezza Stradale orizzonte 2020”*.

Un quadro sinottico completo di tali interventi sarà disponibile una volta effettuata la classificazione della sicurezza della rete delle strade di interesse nazionale prevista dal Dlgs. n. 35/2011 (attuazione Direttiva Europea 96/2008). Le criticità inerenti la sicurezza sono affrontate con interventi a livello di rete (nei casi ad esempio di incoerenza geometrico-funzionale delle tratte) e di tipo puntuale, con specifiche azioni di messa in sicurezza, riqualifica e adeguamento normativo, gli uni e gli altri interventi inseriti nella presente programmazione.

Per quanto attiene il tema della **congestione**, va evidenziato innanzitutto che lo squilibrio modale che affligge il Paese, sia per i passeggeri che per le merci, ha determinato nel tempo situazioni particolarmente critiche, essenzialmente nelle maggiori aree metropolitane e per i principali corridoi. In proposito si constatano livelli di servizio insostenibili che, a causa del sensibile incremento dei tempi e dei costi del trasporto, generano forti condizioni di disagio per gli utenti, penalizzazioni per le attività produttive e forti ripercussioni anche dal punto di vista dell’impatto ambientale.

FIGURA II.3.14: COSTO SOCIALE MEDIO DELL'INCIDENTALITÀ SUI TRONCHI DELLA RETE ANAS (2014)

FIGURA II.3.15: TRAFFICO GIORNALIERO ANNUO SULLA RETE ANAS (2014)

In particolare, nelle aree metropolitane si concentra più del 60% della popolazione italiana, e circola il 70% dei veicoli. Questo dato da solo appare sufficiente ad evidenziare la situazione complessa degli spostamenti nelle aree metropolitane italiane. Le criticità della rete SNIT a ridosso delle aree metropolitane deriva principalmente dal fatto che le infrastrutture non sono in grado di svolgere contemporaneamente le funzioni di by-pass e di penetrazione alle aree urbane. Alcuni significativi esempi sono rappresentati dai casi delle aree metropolitane di Genova, Roma, Milano, Firenze, Bologna, Catania, Bari.

Emerge quindi il fabbisogno di interventi di potenziamento (es. ampliamento del numero di corsie, raddoppio delle carreggiate), nonché di completamento della rete con nuovi assi per decongestionare la rete attuale ottenendo una più coerente e razionale distribuzione del traffico.

Per quanto attiene le criticità in termini di **accessibilità**, esse si sostanziano nelle problematiche, diffuse quanto certamente significative, derivanti da inadeguatezza o mancanza di collegamenti, inclusi quelli di “ultimo miglio”, con i principali nodi del sistema Paese, con le aree di valenza turistica e culturale, con le aree da recuperare e da rilanciare (esempio: le aree colpite dal sisma), con le aree metropolitane. L’adeguatezza dei collegamenti va intesa, principalmente, in termini di tempi di percorrenza sostenibili per raggiungere i nodi del sistema prima indicati, oltre che di confort di viaggio, e di sicurezza.

Al contempo, è cruciale assicurare il collegamento del sistema di infrastrutture stradali nazionale con l’Europa e con il Mediterraneo, di qui la necessità di connettere la rete stradale ai principali porti ed aeroporti di valenza internazionale, ai valichi frontalieri ed alle reti TEN.

In questo contesto, emergono criticità generalizzate ma anche puntuali dell’attuale rete. Qui di seguito alcuni esempi.

Per quanto riguarda le reti europee TEN-T, l’obiettivo di completare la rete Core entro il 2030 determina la necessità di effettuare alcuni interventi di riqualifica di tronchi esistenti della rete SNIT e altri di completamento dei collegamenti di ultimo miglio a porti e aeroporti della rete Core.

A solo titolo di esempio si evidenzia l’esigenza di migliorare l’accessibilità ai corridoi dorsali, alle aree costiere, alle aree del centro Italia (area Umbria-Marche-Lazio-Abruzzo), ai territori della Basilicata, nonché di migliorare gli itinerari di collegamento interni alla Sicilia, alla Calabria ed alla Sardegna.

Si ravvisa, inoltre, il fabbisogno di interventi di completamento degli itinerari e delle maglie della rete, di nuova viabilità di adduzione, di collegamenti di ultimo miglio, di adeguamento e riqualifica dei tronchi esistenti.

Per quanto attiene **le criticità inerenti lo stato delle infrastrutture**, in tale ambito ricadono le problematiche di **inadeguata conservazione, valorizzazione e adeguamento agli standard funzionali e di sicurezza del patrimonio di infrastrutture** esistenti.

L’obiettivo della conservazione e valorizzazione delle infrastrutture stradali esistenti appare di particolare importanza alla luce di alcuni dati relativi all’età della rete stradale italiana. La prima generazione di infrastrutture autostradali è stata realizzata tra il 1924 ed il 1935 (circa 436 km), mentre la restante parte della rete autostradale risale prevalentemente agli anni ’60 - ’70 mentre solo il 10% è stato sviluppato negli ultimi 25 anni (vedi Tabella III-2 Tabella II.3.2 e Figura III-20). Ancora più vetusta risulta essere la rete delle strade extraurbane di interesse nazionale, che è stata realizzata, nella maggior parte, prima della rete

autostradale e di cui meno del 13% ha un'età inferiore ai 25 anni. La rete stradale italiana è quindi una rete "matura" che come tutti i sistemi complessi può essere soggetta in tale fase della sua vita ("wear out") ad un rapido incremento dei tassi di malfunzionamento/guasto (curva cosiddetta "a vasca" - Wiesbaden 1971) e come tale necessita di un'estesa, costante ed efficace attività di manutenzione e riqualifica.

Parallelamente alle attività di manutenzione risulta fondamentale effettuare anche gli interventi necessari a riallineare gli standard funzionali e di sicurezza delle strade a quelli nazionali e comunitari definiti attraverso decreti, regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni. L'adeguamento normativo - e comunque allo stato dell'arte delle conoscenze - è un aspetto che non può essere trascurato nella programmazione, e ad esso è necessario dedicare specifici investimenti nell'ambito di un programma organico che valuti le priorità di ciascuno.

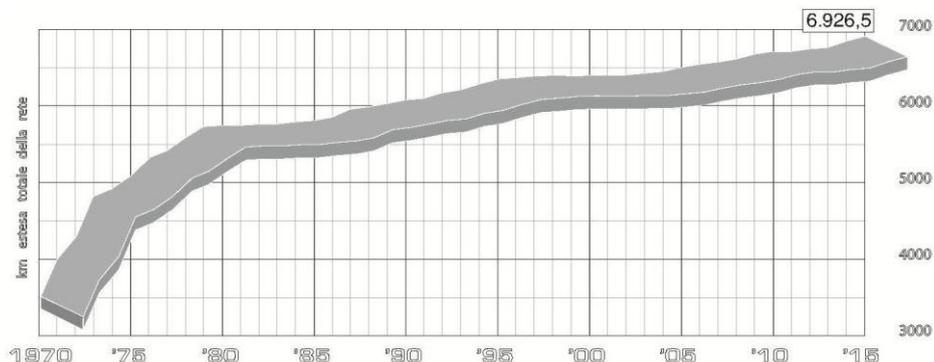
Altro obiettivo sinergicamente legato alla manutenzione è quello della resilienza delle infrastrutture in caso di eventi sismici: è evidente la necessità di assicurare che la rete stradale primaria abbia caratteristiche tali da potersi considerare adeguata rispetto a tali eventi. In questo ambito, alla luce della mappatura sismica effettuata dalla Protezione Civile si individuano alcuni elementi della rete SNIT 2007 di 1° livello particolarmente critici per le emergenze e sui quali declinare il tema della resilienza.

La necessità di una visione sinottica dei problemi relativi a manutenzione, adeguamento normativo ed aumento della resilienza delle infrastrutture in caso di eventi sismici, pone in risalto un'ulteriore criticità del sistema, che risiede in una generale ridotta capacità di analisi ed ottimizzazione complessiva delle priorità degli interventi di manutenzione, adeguamento e valorizzazione sull'intera rete. A tal fine appaiono di fondamentale importanza le attività di ricognizione e monitoraggio, le quali stanno recentemente acquisendo l'attenzione dovuta, anche in conseguenza degli obblighi normativi (vedi art.6 DLgs. N. 285/92 e D.M. 1/06/2001), ma molto rimane ancora da fare per ottenere una **rappresentazione esaustiva e dinamicamente aggiornata dello stato di salute delle infrastrutture della rete nazionale**. Quest'ultimo dato, infatti, rappresenta il presupposto fondamentale per una corretta definizione delle priorità di intervento ed un utilizzo ottimale delle limitate risorse disponibili, anche in considerazione dell'impatto che la pianificazione degli investimenti pubblici può lasciare alle generazioni future.

TABELLA II.3.2: EVOLUZIONE DELLA RETE STRADALE IN ITALIA DAL 1990 (dal conto nazionale dei trasporti 2015)

<i>Chilometri</i>								
	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Autostrade	6.185	6.478	6.542	6.668	6.668	6.726	6.751	6.844
Altre Strade di interesse nazionale	44.742	46.556	21.524	20.856	20.773	19.861	19.920	19.894
Regionali e Provinciali	111.011	114.691	147.364	158.895	151.583	153.588	154.948	155.662
Totale	161.938	167.725	175.430	186.419	179.024	180.175	181.619	182.400

Fonte: elaborazione Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti su dati Aiscat, Anas ed indagine diretta presso le Regioni e le Province.

FIGURA II.3.16: SVILUPPO DELLA RETE AUTOSTRADALE DAL 1970

Fonte: AISCAT.

Il ricorso all'uso di nuove tecnologie è molto eterogeneo sulla rete stradale nazionale con punte di avanguardia per alcune tratte dello SNIT, in particolare alcune autostrade, mentre molto limitato in altre (*Digital Divide*). In molti casi, l'insufficiente ricorso all'uso delle nuove tecnologie ed alla digitalizzazione rappresenta una consistente criticità delle infrastrutture stradali alla luce del processo di *digital transformation* tutti i settori a livello globale e che rappresenta un fattore determinante per la crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva del Paese, in grado di abilitare il perseguimento di infrastrutture più snelle, di maggiore qualità, più sicure, più economiche, meglio utilizzate e fruite, che generino dati e servizi per una più sicura e migliore esperienza di viaggio, per facilitare il trasporto delle merci, contribuire a determinare un ecosistema tecnologico favorevole per le imprese. Come gli interventi di valorizzazione agiscono sulle infrastrutture fisiche così la digitalizzazione agisce sulle modalità di utilizzo e di gestione delle stesse. Non va peraltro trascurato il beneficio che anche le attività di manutenzione possono ricevere dalla digitalizzazione: basti pensare all'impatto di un'attività di monitoraggio costante delle infrastrutture - attraverso sensoristica di ultima generazione per la trasmissione/elaborazione dei dati - sulle analisi predittive sullo stato di usura delle infrastrutture fisiche.

La *digital transformation* rappresenta un'imperdibile occasione per l'Italia, perché consente di valorizzare l'ingente patrimonio esistente attraverso interventi di upgrading tecnologico, il cui costo ed i cui tempi di realizzazione sono molto più bassi rispetto ad interventi di tipo fisico sulle infrastrutture. Inoltre, può favorire investimenti orientati all'innovazione nella produzione di mezzi di trasporto pubblico, infrastrutture "smart", sistemi di trasporto intelligenti e nella fornitura di servizi innovativi e in linea con le esigenze del mercato. Si tratta di settori in cui l'industria italiana presenta delle eccellenze, che possono essere adeguatamente sostenute sul mercato attraverso l'adozione, a livello nazionale, di strategie che premiano la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione delle imprese.

Gli interventi di *digital transformation* sono di tipo diffuso, e come tali sono stati inquadrati nell'ambito di un programma di interventi generalizzati sulla rete. Importanti applicazioni sono comunque già in programma (da segnalare, ad esempio, le applicazioni in fase di sperimentazione sulla Salerno - Reggio Calabria).

II.3.4 Sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane

Lo spread della mobilità non sostenibile

Il tema della mobilità sostenibile è, nell'ultimo decennio, uno degli argomenti di maggior dibattito delle politiche regionali, nazionali ed europee. Già nel 2001 nel Libro Bianco e nel Libro Verde, l'Unione Europea ha promosso una mobilità che segua le linee strategiche della sostenibilità economica (utilizzare le risorse a disposizione per massimizzare i benefici dell'investimento), sociale (garantire a tutti i cittadini la possibilità di compiere degli spostamenti e raggiungere le diverse parti del territorio) e ambientale (ridurre al minimo gli impatti negativi della mobilità).

È evidente che nelle aree metropolitane ad alta densità abitativa, mobilità sostenibile vuol dire aggregazione e quindi trasporto pubblico locale. È anche evidente però che, per potersi sviluppare il TPL deve essere concorrenziale con il mezzo privato, ovvero deve essere rapido, condizione questa raggiungibile solo attraverso le corsie/sedi riservate. Non è un caso che la maggior parte delle città metropolitane europee abbia costruito la sua offerta di TPL su di una solida e cospicua rete infrastrutturale metropolitana, tramviaria e ferroviaria.

Questo non è invece successo in Italia, dove, non a caso, scontiamo un forte ritardo in termini di mobilità sostenibile. Dal confronto della dotazione di trasporto rapido di massa italiano con quella di quasi tutti i paesi europei, i ritardi italiani sono evidenti.

TABELLA II.3.3: DOTAZIONE DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA, CONFRONTO INTERNAZIONALE

Città	Km rete Metropolitana	Km rete Tramviaria	Km rete Ferroviaria Suburbana/e o Metropolitana
Parigi	220	106	587
Madrid	292	-	367
Londra	464	28	464
Berlino	148	190	332
Milano	101	126	184
Roma	60	40	195
Napoli	37	12	67
Torino	13	84	45
Genova	7	-	35
Catania	6	-	4

Fonte: Pendolaria, 2016.

È importante sottolineare, a titolo esemplificativo, il caso di Madrid, la cui rete metropolitana integrata, pesante e leggera, realizzata con una programmazione chiara e definita per quadrienni, con progettazioni compiute e affidabili sia tecnicamente che economicamente, rispettando rigorosamente tempi e costi, può contare più km di rete metropolitana (292) di tutte le città italiane messe insieme. Inoltre dei 292 km, 145 km sono stati realizzati negli ultimi 15

anni, nell'ambito di un efficace progetto complessivo di network che ha visto la estensione delle reti metro esistenti, la realizzazione di 2 nuove linee ferroviarie di 7,5 Km, di 28 Km di nuova tramvia, di n.5 linee di autobus ad alta frequenza (BHNS). Il tutto supportato dal continuo monitoraggio dei lavori e da una adeguata manutenzione dell'esistente.

I motivi dei ritardi infrastrutturali in Italia sono molteplici, ripercorrendo le principali tappe della programmazione delle opere infrastrutturali in ambito urbano, è possibile evidenziare le problematiche che hanno condotto ai ritardi attuali. Agli inizi degli anni '90 vi erano in esercizio solamente le reti tranviarie di Torino, Milano, Roma e Napoli costruite prima della guerra e quattro linee metropolitane costruite tra gli anni '50 e gli anni '70 un totale di appena km 102. Con la legge n. 211 del 26 febbraio 1992 "Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa" è stato previsto per la prima volta un programma organico e pluriennale di spesa per la realizzazione di interventi nel settore del trasporto pubblico a guida vincolata. Alle risorse stanziare dalla Legge 211/92, si sono successivamente sommate quelle introdotte dalla Legge Obiettivo (L. 443/01) che, riguardando solo le infrastrutture strategiche, sono state assegnate essenzialmente alle aree metropolitane. In Tabella III-4 sono riportati i km "finanziati", i costi, i finanziamenti statali (a partire dalla legge 211/92 e comprensivi di legge obiettivo, aree depresse e altro) e i km effettivamente già in esercizio rispetto a quelli previsti

L'attuazione della legge 211/92 e, successivamente, della Legge Obiettivo hanno trovato una serie di ostacoli che possono ritenersi imputabili alle seguenti cause principale: **carenza di programmazione nel settore del trasporto pubblico locale, carenza di competenze specifiche negli Enti Locali per la gestione di grandi infrastrutture, progettazioni non approfondite e coordinate, inattendibilità delle fonti di cofinanziamento (in molti casi la copertura finanziaria è stata oggetto di rimodulazioni il che ha portato forti criticità in fase l'affidamento dei lavori), difficoltà di reperimento risorse per l'esercizio.** Inoltre bisogna evidenziare che la maggior parte dei progetti previsti erano una "lista" d'interventi da realizzare privi di indicazioni sulla utilità di ciascuna opera, sulla compatibilità rispetto ad un quadro complessivo di servizi di mobilità nazionale ed internazionale, sugli effetti sia positivi che negativi delle singole infrastrutture per se e in una logica di rete.

Le problematiche esposte hanno avuto, a livello di programmi di intervento, le seguenti conseguenze:

- Ritardi nell'attuazione delle opere e, in generale, dei programmi di intervento;
- Aumento dei costi per il protrarsi dei tempi di realizzazione e, conseguentemente, insufficienza delle risorse stanziare;
- Mancanza di utilizzo delle risorse disponibili anche per difetto nelle procedure di erogazione delle risorse.

Alle suddette problematiche, con le successive leggi di rifinanziamento della L. 211/92, si è tentato di dare soluzione con alcuni correttivi di seguito presentati:

- In sede di istanza per l'assegnazione dei finanziamenti il soggetto richiedente deve presentare il cronoprogramma delle attività che deve essere rispettato ai fini del mantenimento del contributo statale;
- Possono essere de-finanziati interventi nel caso in cui i relativi affidamenti intervengano oltre due anni dalla data di assegnazione delle risorse;
- In caso di de-finanziamenti le risorse vanno attribuite agli interventi posti a seguire nella graduatoria di merito.

TABELLA II.3.4: I FINANZIAMENTI E KM REALIZZATI PER LINEE METROPOLITANE E TRANVIARIE
Linee metropolitane

Città	Km previsti	Costo	Finanziamenti statali	Km in esercizio
Brescia	13,70	777,10	367,90	13,70
Genova	7,10	446,54	260,48	7,10
Milano	43,50	4.391,49	2.165,86	26,00
Torino	15,00	1.151,64	685,53	13,20
Roma	29,20	4.163,09	2.677,01	21,60
Napoli	17,60	3.730,70	1.529,72	9,90
Totale	126,10	14.660,55	7.686,50	91,50

Linee tranviarie

Città	Km previsti	Costo	Finanziamenti statali	Km in esercizio
Bergamo	12,5	126,518	72,783	12,5
Milano	29,6	430,688	257,755	15,3
Padova	10,3	77,185	41,331	10,3
Torino	18	44,021	26,413	18
Venezia	18,5	172,384	100,433	18,5
Firenze	18,9	410,197	190,509	18,9
Latina	15	139,612	81,425	0
Roma	6	21,302	9,038	6
Napoli	1,5	13,248	7,949	1,5
Palermo	16,3	285,9	128,974	16,3
Totale	146,6	1721,055	916,61	117,3

Come si vede si tratta di risorse ingenti con un contributo dello stato di oltre 8.5 miliardi di euro oltre ai fondi regionali, comunali e comunitari che però non ha colmato il gap di dotazioni di trasporto rapido di massa

Oltre al trasporto rapido di massa, anche il trasporto su gomma risulta poco confortevole e competitivo, infatti il parco veicolare è vetusto (11,4 è l'età media del parco bus, contro una media europea EU5 di 8,3 anni) e seppur in diminuzione, sono ancora in circolazione autobus pre-Euro 0 e Euro 0².

²Cassa Depositi e Prestiti, Investire nel trasporto pubblico locale, 2017

Al deficit di ferrovie, tram e metropolitane in aree metropolitane, si affianca una dotazione automobilistica per abitante che è ai primi posti in Europa e nel Mondo. Nelle città con più di 250 mila abitanti, la **dotazione automobilistica** è di 57 autovetture ogni 100 abitanti: il 70% in più della media EU5 (33 autovetture ogni 100 abitanti). In tabella III-5 si riporta un confronto tra la dotazione automobilistica nelle grandi città italiane e le capitali europee EU5: la dotazione risulta essere mediamente il 45% superiore (solo Roma il 61%), rispetto alla media delle capitali cinque maggiori europee (EU5), pari 44 autovetture ogni 100 abitanti. Non a caso il trasporto privato è di gran lunga il mezzo più utilizzato nelle città metropolitane³. In media nelle 14 città metropolitane il 64% degli spostamenti giornalieri in ambito comunale per motivo casa studio e casa lavoro è effettuato con mezzi privati (auto e motocicli) (Tabella III-6), per alcune città, come ad esempio Cagliari, si raggiungono valori pari all'81%.

TABELLA II.3.5: DOTAZIONE AUTOMOBILISTICA IN ITALIA E IN EUROPA

Città	Autovetture ogni 100 abitanti
Roma	71
Milano	57
Napoli	56
Parigi	45
Barcellona	41
Stoccolma	38
Vienna	38
Londra	36
Berlino	35
Madrid	32
Media Capitali EU5	44

Fonte: Legambiente elaborazioni su dati US Metropolitan Transport Commission; 2011

Nonostante l'utilizzo diffuso del trasporto privato, secondo una ricerca condotta dall'ISFORT (2016), il 41,3% degli utenti intervistati nelle grandi città italiane, dichiarano di voler incrementare l'uso dei mezzi pubblici, e solo il 4,3% di diminuirlo. Per l'auto i valori sono quasi inversi; il 7,6% auspica un aumento nell'uso, il 32,2% una diminuzione.

Una mobilità basata principalmente sull'automobile ha ovviamente gravi effetti sulla congestione, sulla qualità dell'aria e sull'ambiente. Comparando i livelli di congestione e di inquinamento ambientale delle città europee emerge che:

- su oltre 2 miliardi di km di strade urbane, tra le 20 città più congestionate d'europa ritroviamo 3 città italiane: Palermo, Roma e Messina (TOM TOM TRAFFIC INDEX, 2017);
- in media nelle città Italiane la concentrazione di NO₂ (ug/mc) è il 33% superiore rispetto alla media delle città UE5.

Un recente studio della Fondazione Caracciolo (2014) ha monetizzato il valore dello "spread della mobilità non sostenibile" in Italia. Tenendo conto, oltre al costo del possesso di un'automobile, anche del costo della congestione (monetizzando il tempo speso nel traffico), dell'inquinamento da traffico ed il costo sociale e sanitario dovuto agli incidenti stradali, è stato stimato che il costo medio annuo sopportato da una famiglia italiana per possedere e utilizzare l'automobile è di 4.700 Euro, con un extra-costi medio di circa 1500 euro/anno

³Istat, censimento 2011

per famiglia, rispetto alle città europee, dovuto alla non sostenibilità della mobilità nelle città italiane.

La dotazione infrastrutturale insufficiente si riflette in parte sulla soddisfazione degli utenti rispetto al trasporto collettivo. In un recente studio, ISFORT analizza il grado di soddisfazione dell'utenza chiedendo, tramite indagini, il livello di soddisfazione su una scala da 1 - 10 rispetto al modo di trasporto utilizzato per lo spostamento. Risulta che gli utenti del trasporto pubblico sono mediamente più insoddisfatti (del 24%) rispetto agli utenti che utilizzano il trasporto privato (auto più moto) e al centro e sud Italia sono più insoddisfatti rispetto agli utenti che vivono nelle grandi città del nord Italia. Dal 2014 al 2015 la soddisfazione si è ridotta rispetto a tutte le modalità del trasporto rapido di massa (il livello di soddisfazione si è ridotto del 5% per gli utenti del tram e del 7% per gli utenti della metropolitana).

TABELLA II.3.6: RIPARTIZIONE MODALE DEGLI SPOSTAMENTI CASA-STUDIO E CASA-LAVORO PER LE CITTÀ METROPOLITANE-AMBITO COMUNALE

	Mezzo privato (Auto)	Mezzo privato (motocicletta, ciclomotore, scooter)	Trasporto pubblico su ferro	Trasporto pubblico su gomma	Piedi	Bici	Altro mezzo	Totale
Torino	54%	3%	10%	16%	13%	3%	1%	100%
Genova	33%	22%	7%	23%	14%	0%	1%	100%
Milano	35%	8%	28%	10%	12%	6%	1%	100%
Venezia	35%	3%	2%	23%	18%	8%	13%	100%
Bologna	49%	10%	2%	19%	12%	6%	1%	100%
Firenze	41%	22%	5%	11%	12%	9%	1%	100%
Roma	55%	11%	12%	12%	8%	1%	1%	100%
Napoli	44%	9%	12%	14%	19%	0%	1%	100%
Bari	65%	5%	2%	7%	18%	2%	1%	100%
Reggio Calabria	76%	4%	2%	6%	12%	0%	1%	100%
Palermo	60%	15%	0%	7%	15%	2%	1%	100%
Messina	68%	10%	3%	5%	13%	0%	1%	100%
Catania	68%	11%	0%	5%	15%	0%	1%	100%
Cagliari	78%	3%	1%	5%	12%	1%	1%	100%
Media	54%	10%	6%	12%	14%	3%	2%	

Fonte: ISTAT, CENSIMENTO 2011.

Metropolitana, Tramvia, Servizio Ferroviario Metropolitano: le 3 infrastrutture per il trasporto pubblico delle Città metropolitane

Questo documento si concentra sull'offerta di mobilità del trasporto rapido di massa per le 14 Città metropolitane, considerando questa come la componente più efficace da un lato, e più carente dall'altro, per indirizzare la mobilità delle persone verso modi collettivi e quindi più sostenibili. I sistemi di trasporto collettivo (o pubblico) hanno la caratteristica comune di essere discontinui nello spazio e nel tempo: è possibile accedere al sistema e quindi salire a bordo di un mezzo pubblico solamente in alcuni punti (fermate o stazioni) ed in determinati orari. Fondamentale quindi per la loro efficacia che ci siano le seguenti tre caratteristiche: *i)* accessibilità al sistema, *ii)* frequenza, cadenzamento e regolarità del servizio *iii)* riconoscibilità del servizio come servizio omogeneo e unitario.

Un sistema di trasporto collettivo può essere classificato in base alle seguenti caratteristiche: tipo di sede; tecnologia; tipo di servizio; diffusione.

Le prestazioni principali di un sistema di trasporto collettivo sono:

- capacità di trasporto (numero massimo di passeggeri/ora trasportabili per verso di marcia);
- velocità commerciale, regolarità, sicurezza;
- impatto ambientale (intrusione fisica e visiva, inquinamento acustico e atmosferico, ecc.);
- costi di investimento e di esercizio.

Di seguito vi sono le definizioni delle 3 modalità di trasporto di cui le Città metropolitane devono essere dotate, a seconda ovviamente della domanda esistente e della sua congruenza con il sistema scelto.

Metropolitana

La Metropolitana è un sistema di trasporto rapido di massa di tipo ferroviario destinato ai servizi urbani. È caratterizzata quindi da un lato da un'alta capacità e da una elevata frequenza delle corse, dall'altro da sede propria assoluta, da particolari regimi di circolazione e da una regolazione mediante sistemi di segnalamento ferroviario. Ha tra i vantaggi quindi la regolarità, l'alta velocità commerciale e la grande capacità di trasporto, ma presenta elevati costi di costruzione e gestione. La Metropolitana può essere sostenibile e ammissibile solo in contesti con un'elevata domanda di trasporto, e quindi in aree metropolitane di grandi dimensioni.

Tramvia (sistemi a guida vincolata)

Il Tram è un sistema a guida vincolata tipicamente su rotaia (binario), ad alimentazione elettrica (rete aerea come per i filobus), con regime di circolazione a vista, di regola su strade urbane ordinarie, prevalentemente in corsie riservate. La capacità del mezzo è molto superiore al bus (più del doppio), e rispetto a questo mantiene l'elevato grado di accessibilità alle fermate in quanto integrato in superficie con la città attraversata. Il vincolo di tracciato che impedisce modifiche nel percorso, la promiscuità della sede ove esiste, i costi d'impianto

sono tra i fattori limitativi. I vantaggi derivano soprattutto dalla durata notevole di impianti e vetture, dai bassi costi di esercizio e manutenzione oltre ai minori costi d'investimento dagli scarsi effetti inquinanti, dalla maggiore capacità di trasporto connessa alla possibilità di composizione di vetture in convoglio.

E' possibile avere sistemi a guida vincolata di tipo tramviario ma su gomma, che però si differenziano dal filobus per le dimensioni maggiori e per la condotta vincolata del mezzo per tutto il suo percorso.

Servizio Ferroviario Metropolitano

La rete ferroviaria nazionale basata sull' Alta Velocità di Rete, trova la sua sostenibilità se si costruiscono hub regionali nelle principali città fondati su tanti Servizi Ferroviari Metropolitan (SFM). Oggi sono Torino, Milano, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Catania ad essere già dotati di servizi ferroviari metropolitani, ma che, ispirandosi ad esperienze più longeve (vedi S-Bahn), potrebbero diventare efficaci e potenti sistemi di rafforzamento del trasporto nazionale e di efficace trasporto metropolitano, diventando centrali nella "somministrazione" della cura del ferro richiamata negli obiettivi principali di questo documento.

FIGURA II.3.17: DIRETTRICI NAZIONALI E SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO



La figura rappresenta i SFM esistenti o in divenire, con l'obiettivo che si amplino anche verso le città metropolitane oggi carenti. La rappresentazione cartografica rappresenta la sinergia fra i servizi nazionali di cui al capitolo dedicato, e i servizi HUB metropolitani.

Con il proseguimento della costruzione della rete AV e AVR, anche altre città metropolitane come ad esempio Genova, Venezia e Bari dovranno potenziare ed investire sullo sviluppo dell'attuale servizio ferroviario, realizzando un SFM con le caratteristiche definite in precedenza e quindi un servizio integrato tra le altre componenti del servizio di trasporto collettivo ed il servizio ferroviario.

Il Servizio Ferroviario Metropolitano opera soprattutto nelle aree metropolitane (e non solo aree urbane come la metropolitana), condivide le infrastrutture con il Servizio Ferroviario Regionale, ma ha caratteristiche più simili al servizio metropolitano (come ad esempio la distanza tra le diverse fermate, la frequenza, l'omogeneità, ecc.). A volte sono impiegate vetture a due livelli ad alta frequentazione. Inoltre i convogli che effettuano il servizio suburbano o metropolitano devono avere tra i punti di forza l'accelerazione e la facile accessibilità piuttosto che la velocità massima. Le caratteristiche essenziali di questo Servizio sono:

- il cadenzamento e la regolarità;
- la riconoscibilità attraverso un'unica e omogenea programmazione, regia, immagine e informazione all'utenza;
- la piena integrazione da una parte verso i servizi urbani e dall'altra verso i servizi regionali ferroviari e metropolitani, e bus;
- la presenza di fermate numerose sia in territorio metropolitano che in territorio urbano.

FOCUS

I servizi ferroviari metropolitani

I Servizi Ferroviari Metropolitani (SFM), o suburbani, sono sistemi di trasporto che utilizzano la rete ferroviaria esistente per offrire collegamenti ad elevata frequenza e con fermate ravvicinate, più simili ad una metropolitana che non ai tradizionali treni dei pendolari. Sviluppati ormai da decenni in Germania, Svizzera, Austria (*Schnellbahn*, *S-Bahn*) ed in diverse città francofone (*Réseau Express Régional*, *RER*), essi richiedono un'organizzazione di servizio innovativa, basata sulla chiara identificazione di linee cadenzate e sincronizzate tra loro, nonché l'utilizzo di rotabili dotati di elevate accelerazioni e rapidità di incarrozzamento. Le esperienze estere evidenziano che questi sistemi costituiscono spesso una risposta molto efficace alle esigenze di mobilità delle grandi aree metropolitane, ottenuta per di più a costi relativamente ridotti, in quanto sono in grado di valorizzare il patrimonio infrastrutturale esistente, con integrazioni talora impegnative (ad esempio i Passanti urbani) ma di estensione ridotta. Un dato da non trascurare è la loro forte correlazione con i grandi progetti di trasformazione urbana, spesso collocati in aree ex industriali adiacenti alla rete ferroviaria. In Italia, sistemi di questo genere sono già operativi a Milano, Bologna, Torino, Roma e Napoli, oltre che, in parte, nel sistema urbano policentrico del Veneto. Essi sono però considerati strategici dal Governo per la generalità delle città metropolitane, anche perché rappresentano, insieme ai servizi regionali, il complemento necessario per aggredire livelli di domanda adeguata sui servizi AVR nelle diverse parti del paese. Pertanto, le decisioni di investimento sullo SNIT ferroviario attribuiscono un elevato livello di priorità alle misure finalizzate a garantire ai nodi metropolitani la capacità necessaria a sviluppare le reti SFM, da ottenersi in primo luogo con interventi sulle tecnologie (quali l'HD-ERTMS, di prossima sperimentazione nei nodi di Milano e Roma), e laddove necessario anche con potenziamenti infrastrutturali mirati, definiti secondo standard idonei alla circolazione di treni frequenti e relativamente leggeri.

Come si evince dalla Tabella II.3.7, solo le 4 città più grandi posseggono tutte i 3 sistemi di trasporto rapido di massa. La loro presenza o meno dipende ovviamente da un incrocio fra la domanda e l'organizzazione spaziale del territorio metropolitano, dei suoi principali poli attrattivi, dalle relazioni fra i diversi centri urbani, logistici e industriali. Con questo approccio non si vuole quindi affermare che tutte le Città metropolitane devono avere tutti e 3 i sistemi. Anzi, è proprio scopo di un documento di programmazione selezionare le opere da programmare sotto il profilo finanziario rispetto alla loro sostenibilità economica, territoriale, trasportistica, pianificatoria.

TABELLA II.3.7: ESISTENZA DEI 3 SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA NELLE 14 CITTÀ METROPOLITANE

	Metropolitana	Tramvia	Servizio ferroviario metropolitano
Torino	X	X	X
Milano	X	X	X
Venezia		X	X
Genova	X		X
Bologna			X
Firenze		X	X
Roma	X	X	X
Napoli	X	X	X
Bari			X
Reggio Calabria			
Cagliari		X	
Palermo		X	
Messina		X	X
Catania			X

Di seguito si riportano anche la definizione di Autobus e Filobus che però non possono essere definiti come Trasporti Rapidi di Massa (se non in specifici casi come indicato sotto). L'Autobus è un sistema a guida libera su gomma, con diversi tipi trazione, con marcia a vista su sede promiscua, raramente in sede propria; è largamente impiegato in città, in versioni più o meno diverse (minibus, autoarticolati, bus a due piani), in virtù della sua flessibilità, garantita dalla libertà da vincoli d'impianto, e della sua capacità di coprire un ampio spettro di livelli di servizio, di costi e d'impatto. Ha prestazioni limitate in termini di: regolarità di esercizio, capacità di trasporto e velocità commerciali. L'esercizio su sedi riservate garantisce elevate prestazioni e maggiore affidabilità; in tal caso si può definire il sistema "semivelece" SRB (Semirapid Regular Bus) o "veloce" BRT (Bus Rapid Transit). Nel caso la trazione sia elettrica e la potenza motrice è fornita attraverso due cavi sopraelevati (bifilari) lungo percorsi prestabiliti e protetti, siamo in presenza di un sistema Filoviario. Lo svantaggio del vincolo di percorso è compensato dai riflessi positivi sull'ambiente (minore inquinamento), dai minori costi d'esercizio e dalla maggiore durata dei veicoli.

Relativamente alla filovia, seppure finanziata spesso con leggi per il trasporto di massa, non si ritiene che debba appartenere alle categorie prima definite, in quanto si tratta di un semplice miglioramento tecnologico della rete di autobus. E' vero che quando essa è protetta da corsie preferenziali può anche raggiungere velocità e portate da trasporto rapido di massa, ma ciò per esperienza succede raramente, in quanto anche dove programmate, le corsie protette sono soggette a modifiche di utilizzo in modo rapido e frequente.

II.3.5 Porti e interporti

Il sistema portuale italiano ha movimentato nel 2016 circa 485 milioni di tonnellate, con un tasso di crescita composto dal 2014 del 2,5%. I traffici merci che hanno registrato i maggiori tassi di crescita sono i segmenti Ro-Ro (+11,3% nel 2016 rispetto al 2014), container (+7,3%) e rinfuse liquide (+6.9%); anche il traffico passeggeri è aumentato nel complesso del 7%, con una crescita del settore crocieristico del 6,6%.

TABELLA II.3.8: TRAFFICI PORTUALI ITALIANI PASSEGGERI E MERCI - PERIODO 2014-2016

	2014	2015	2016	Var % 2016-2014	CAGR 2016-2014
rinfuse liquide [Mt/anno]	170,65	183,49	182,48	6,9%	3,4%
rinfuse solide [Mt/anno]	72,97	69,88	69,11	-5,3%	-2,7%
merce in container [Mt/anno]	109,42	112,48	117,43	7,3%	3,6%
merce Ro-Ro [Mt/anno]	84,17	89,74	93,65	11,3%	5,5%
altre merci [Mt/anno]	23,62	22,24	21,92	-7,2%	-3,7%
totale traffici merci [Mt/anno]	460,83	477,83	484,59	5,2%	2,5%
container [MTEU/anno]	10,22	10,18	10,58	3,5%	1,7%
passeggeri totali [Mpax/anno]	43,94	45,46	47,00	7,0%	3,4%
di cui crocieristi [Mpax/anno]	10,41	11,09	11,10	6,6%	3,3%

Dati 2016 non consolidati.

Fonte: elaborazione STM su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale, Rapporto Turismo.

FIGURA II.3.18: TRAFFICO MERCI NEI PORTI ITALIANI (2016)

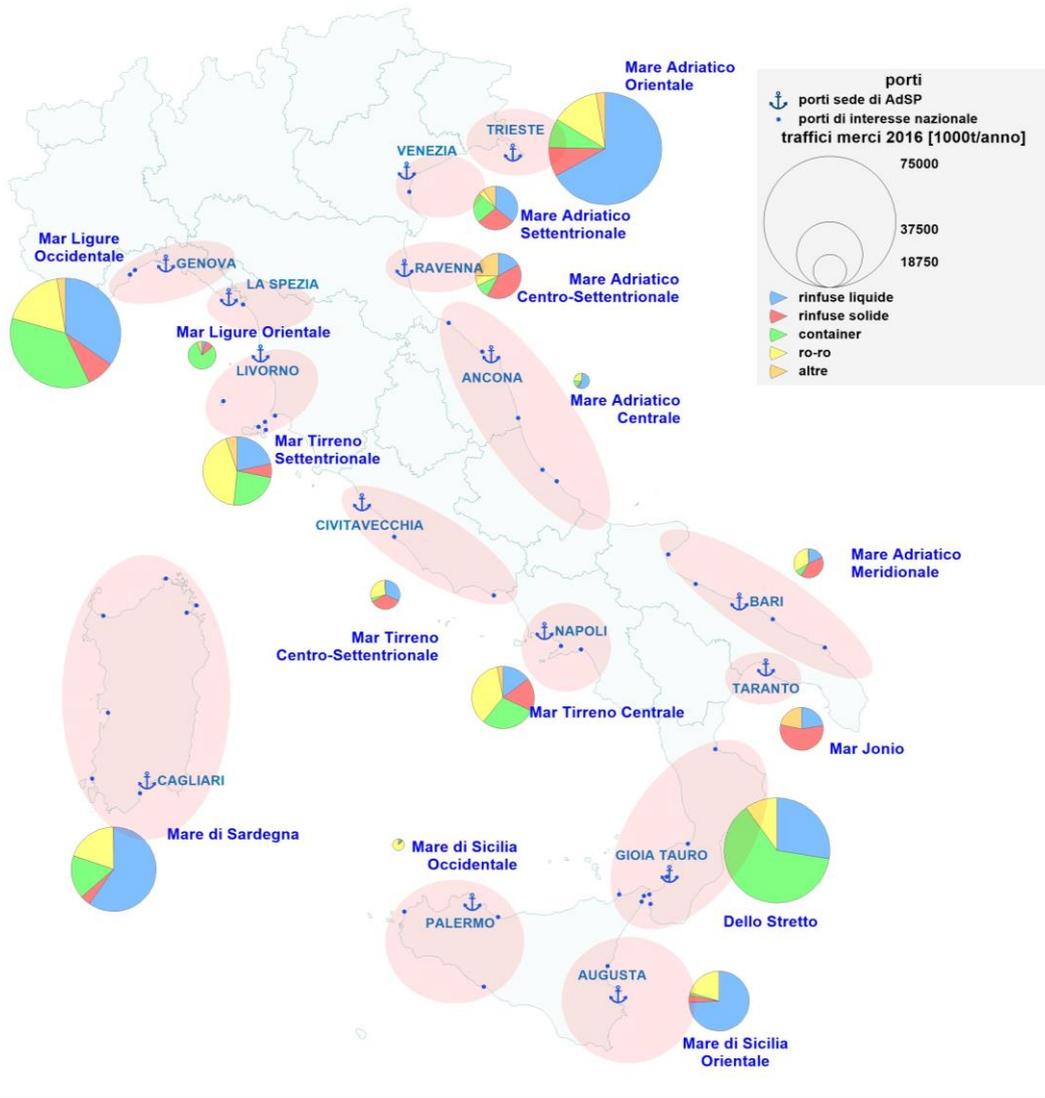
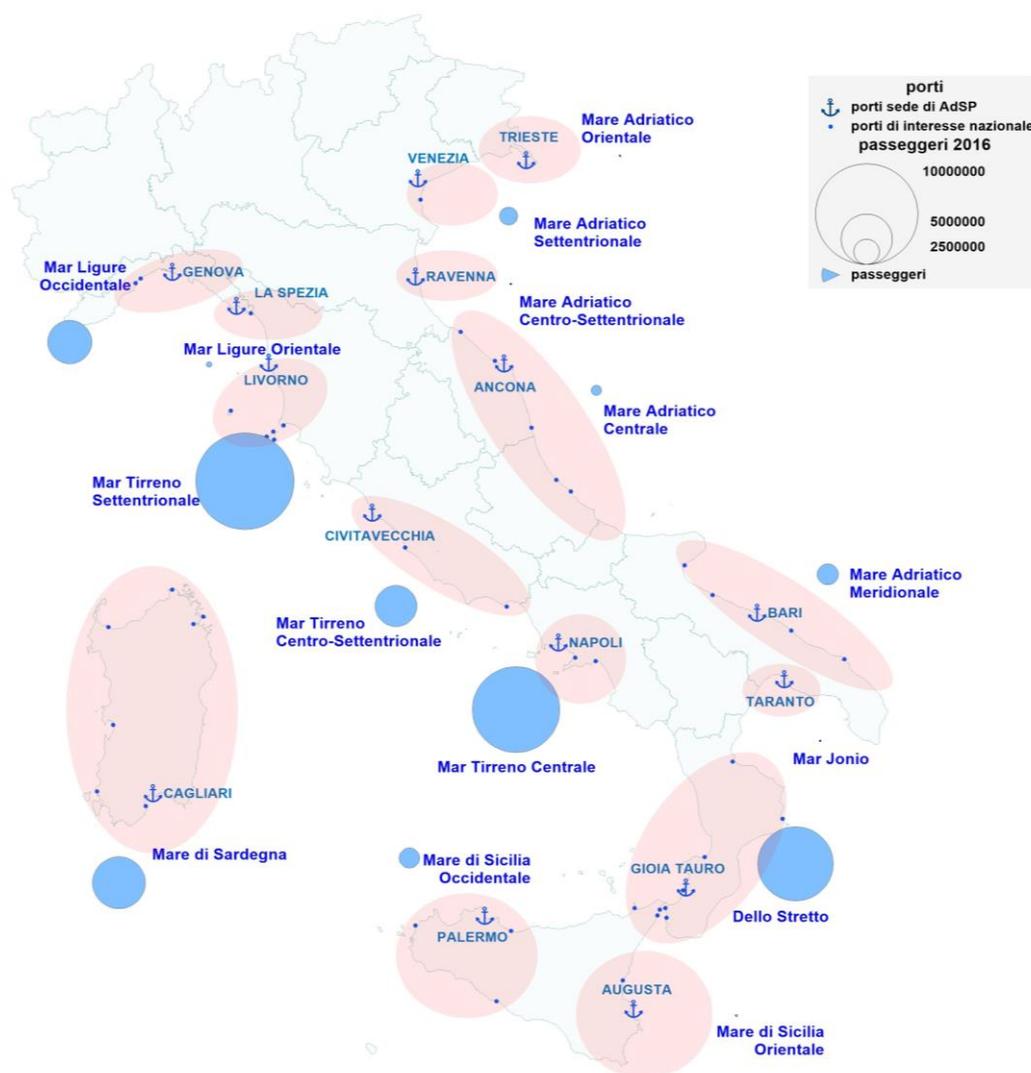


FIGURA II.3.19: TRAFFICO PASSEGGERI NEI PORTI ITALIANI (2016)


Rispetto alle previsioni contenute nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) del 2015, il segmento Ro-Ro ha già raggiunto nel 2016 la stima di traffico prevista per il 2020, mentre il segmento container è in linea con le previsioni di domanda del PSNPL, che indicano al 2020 un traffico complessivo (*gateway + transshipment*) compreso tra 11.2 e 12.5 MTEU/anno. Anche per il segmento crocieristico si è in linea con il PSNPL, che prevedeva per il 2016 un traffico di circa 11 Mpax/anno. I traffici di rinfuse liquide hanno raggiunto nuovamente i livelli del 2013, mentre continua la contrazione del traffico di rinfuse solide.

In dettaglio, il mercato dei traffici containerizzati dei porti italiani ha raggiunto i circa 10.5 MTEU/anno nel 2016, con una chiara ripartizione funzionale delle principali macroaree del Paese (Tabella II.3.9): i due cluster Nord Tirrenico e Nord Adriatico raccolgono insieme il 55% dei traffici complessivi, con il 42% per il

Nord Tirreno e il 13% per il Nord Adriatico, il 30% circa è rappresentato dai traffici di transshipment dei terminal di Gioia Tauro e Cagliari, il restante 15% è traffico nazionale ripartito tra i cluster Centro Tirreno, Centro-Sud Adriatico, Sud e Isole. Il traffico dei cluster portuali italiani caratterizzati da prevalente traffico *gateway* è in crescita grazie alla debole ripresa economica, mentre continua ad essere incerto e con prospettive modeste l'andamento dei porti di puro *transshipment* del Sud. In particolare, il traffico *gateway* ha quasi raggiunto i 7 MTEU/anno, superando il valore di crisi di 6.1 MTEU/anno nel 2013 e dunque coerente, se la crescita economica dovesse effettivamente proseguire a tassi più sostenuti, con le previsioni del PSNPL comprese tra 7.2 e 8 MTEU/anno al 2020. Il segmento *transshipment* soffre invece del combinato disposto delle difficoltà di Gioia Tauro, dell'azzeramento dei traffici di Taranto e della contemporanea crescita della quota di *transshipment* di alcuni porti *gateway*.

TABELLA II.3.9: TRAFFICI PORTUALI ITALIANI PER MACROAREA: SEGMENTO CONTAINER – PERIODO 2013-2016

Macroarea	CONTAINER (TEU-1000)				CAGR		Variazione %	
	2013	2014	2015	2016	2015-2013	2016-2013	2016-2013	2016-2015
Nord Tirreno	3926	4139	4415	4458	6.0%	4.3%	13.6%	1.0%
Nord Adriatico	1132	1185	1306	1327	7.4%	5.4%	17.2%	1.6%
Centro Tirreno	794	816	864	946	4.3%	6.0%	19.1%	9.5%
Centro-sud Adriatico	184	201	239	259	13.8%	12.0%	40.6%	8.6%
Sud + Isole	4045	3883	3357	3589	-8.9%	-3.9%	-11.3%	6.9%
Totale Italia	10081	10224	10181	10580	0.5%	1.6%	4.9%	3.9%

Fonte: elaborazione STM su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale.

I tassi di crescita osservati appaiono in linea con la media Euro-Mediterranea, considerando che nel 2016 solo il porto di Anversa nel Northern Range è cresciuto del 4% rispetto al 2015, raggiungendo i 10 MTEU, mentre Rotterdam e Amburgo sono cresciuti rispettivamente dell'1.2% e dell'1%, pari a 12.38 e 8.91 MTEU/anno; nel Mediterraneo Valencia è cresciuto del 2.3%, movimentando 4.72 MTEU/anno. Anche i traffici attraverso il canale di Suez hanno registrato un rallentamento, dopo la crescita a doppia cifra fino al 2015: nei primi 10 mesi del 2016 il numero di navi transitate è diminuito del 3.8%, con una contrazione dei traffici dell'1.9% in termini di tonnellate.

I traffici Ro-Ro hanno registrato tassi di crescita maggiori, con aumento in tutte le macroaree italiane.

TABELLA II.3.10: TRAFFICI PORTUALI ITALIANI PER MACROAREA: SEGMENTO RO-RO – PERIODO 2013-2016

Macroarea	Ro-Ro (Mtonn)				CAGR		Variazione %	
	2013	2014	2015	2016	2015-2013	2016-2013	2016-2013	2016-2015
Nord Tirreno	21,0	24,8	27,0	28,2	13,2%	10,3%	34,0%	4,7%
Nord Adriatico	9,4	10,4	11,0	11,7	7,7%	7,3%	23,6%	6,4%
Centro Tirreno	16,1	16,4	17,2	17,6	3,4%	3,2%	9,8%	2,7%
Centro-sud Adriatico	6,3	6,6	7,1	7,8	5,9%	7,0%	22,7%	9,4%
Sud + Isole	25,2	26,0	27,6	28,4	4,7%	4,1%	12,7%	2,8%
Totale Italia	78,0	84,2	89,8	93,6	7,3%	6,3%	20,0%	4,3%

Fonte: elaborazione STM su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale. I dati in corsivo sono proiezioni.

Tale risultato è di assoluto rispetto, considerando anche gli impatti della congiuntura geo-politica su traffici storicamente consolidati verso il Nord Africa e il Medio Oriente. Il dato di dettaglio per AdSP e per porto evidenzia in alcuni contesti una competizione tra porti vicini, che allo stato attuale appare però aver prodotto un effetto positivo di aumento complessivo dei traffici. In termini di confronto, è altresì utile evidenziare che nei primi 9 mesi del 2016 hanno viaggiato sulla rete stradale AISCAT circa 13.92 miliardi di veicoli*km merci, contro i 13.38 dello stesso periodo del 2015, con un incremento percentuale del 4% circa.

I traffici di rinfuse liquide vivono un periodo di stagnazione, dopo la ripresa del 2015 rispetto al 2014. In ogni caso, si è lontani dai valori pre-crisi, essendo tale segmento fortemente dipendente - come d'altra parte anche le rinfuse solide - dall'andamento dei comparti industriali direttamente serviti dai porti di riferimento.

TABELLA II.3.11: TRAFFICI PORTUALI ITALIANI PER MACROAREA: SEGMENTO RINFUSE LIQUIDE - PERIODO 2013-2016

Macroarea	RINFUSE LIQUIDE (Mtonn)				CAGR		Variazione %	
	2013	2014	2015	2016	2015-2013	2016-2013	2016-2013	2016-2015
Nord Tirreno	32,5	31,6	32,6	30,9	0,2%	-1,7%	-5,0%	-5,3%
Nord Adriatico	56,3	53,7	54,5	56,1	-1,7%	-0,1%	-0,4%	3,0%
Centro Tirreno	10,6	9,6	10,1	10,6	-2,0%	0,0%	0,0%	4,1%
Centro-sud Adriatico	6,4	7,9	7,6	8,1	9,4%	8,4%	27,5%	6,5%
Sud + Isole	72,2	67,8	78,7	76,8	4,4%	2,1%	6,4%	-2,4%
Totale Italia	177,9	170,6	183,5	182,5	1,6%	0,8%	2,6%	-0,6%

Fonte: elaborazione STM su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale. I dati in corsivo sono proiezioni.

L'andamento del mercato delle rinfuse solide continua ad essere negativo, come evidenziato dai dati riportati, con una contrazione composta del 2.2% tra 2013 e 2016. La diminuzione dei traffici appare concentrata in alcune macroaree (Nord Tirreno, Sud e Isole), mentre per altre si è osservato un apprezzabile incremento dei traffici.

TABELLA II.3.12: TRAFFICI PORTUALI ITALIANI PER MACROAREA: SEGMENTO RINFUSE SOLIDE - PERIODO 2013-2016

Macroarea	RINFUSE SOLIDE (Mtonn)				CAGR		Variazione %	
	2013	2014	2015	2016	2015-2013	2016-2013	2016-2013	2016-2015
Nord Tirreno	13,9	10,8	9,8	9,1	-16,0%	-13,0%	-34,2%	-6,9%
Nord Adriatico	20,9	21,5	22,1	23,2	2,9%	3,5%	10,9%	4,8%
Centro Tirreno	9,9	11,5	12,1	12,2	10,3%	7,1%	22,7%	0,8%
Centro-sud Adriatico	8,5	8,9	9,8	7,2	7,3%	-5,3%	-15,2%	-26,3%
Sud + Isole	20,7	20,3	16,1	17,4	-11,8%	-5,6%	-15,9%	8,1%
Totale Italia	73,9	73,0	69,9	69,1	-2,8%	-2,2%	-6,5%	-1,1%

Fonte: elaborazione STM su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale. I dati in corsivo sono proiezioni.

Il traffico crocieristico, dopo la battuta di arresto del 2014, ha visto una rapida ripresa nel 2015, non confermata però dai dati del 2016. In aggiunta, un recente studio pubblicato da Risposte Turismo prevede per il 2017 una riduzione del 7.1% dei passeggeri movimentati (imbarchi, sbarchi e transiti) nei porti crocieristici italiani, con previsione a fine anno di 10.3 milioni di passeggeri, dovuta in particolare al minor numero di navi da crociera che scaleranno nei porti del Mediterraneo rispetto al 2016.

TABELLA II.3.23: TRAFFICI PORTUALI ITALIANI PER MACROAREA: SEGMENTO CROCIERE - PERIODO 2013-2016

Macroarea	crociere (Mpax/anno)				CAGR		Variazione %	
	2013	2014	2015	2016	2015-2013	2016-2013	2016-2013	2016-2015
Nord Tirreno	3.0	3.0	3.2	3.3	4.8%	3.6%	11.2%	1.3%
Nord Adriatico	2.0	1.8	1.8	1.8	-5.9%	-3.5%	-10.1%	1.4%
Centro Tirreno	3.8	3.4	3.7	3.8	-1.3%	-0.7%	-2.0%	0.7%
Centro-sud Adriatico	0.7	0.6	0.6	0.5	-11.8%	-13.8%	-35.9%	-17.5%
Sud + Isole	1.5	1.2	1.5	1.5	-1.3%	-0.6%	-1.8%	0.7%
Totale Italia	11.0	10.0	10.8	10.8	-1.1%	-0.7%	-2.1%	0.1%

Fonte: elaborazione STM su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale. I dati in corsivo sono proiezioni.

Sistema Interportuale e dei terminali ferroviari Inland

Il presente paragrafo costituisce il naturale raccordo tra quello relativo alla portualità e quello relativo alle infrastrutture ferroviarie “di linea”, rappresentando in particolare le criticità e i fabbisogni relativi ad una scala di dettaglio che è necessariamente trascurata nella visione di sistema della rete ferroviaria nazionale, e che però è al tempo stesso cruciale per assicurare una adeguata capillarità di accesso al trasporto ferroviario delle merci e, quindi, un efficace sostegno alle politiche intermodali e co-modali.

Il trasporto ferroviario delle merci può contare in Italia, oltre che sui terminali ferroviari portuali, anche su un elevato numero di terminali terrestri (interporti, terminali intermodali, piattaforme logistiche, raccordi industriali, ...). Di questi, 15 appartengono alla rete *core* TEN-T, classificati come RRT (*Rail Road Terminal*), e ben 13 sono interporti. In questo caso, però, la classificazione europea pare quanto mai inadatta a rappresentare l'effettivo ruolo giocato da ciascuna infrastruttura. Considerando infatti il numero complessivo di servizi ferroviari merci incidenti sul territorio nazionale (dato 2015, fonte RFI), risulta che solo il 13% circa ha avuto come origine o destinazione un Interporto. Si riscontra, inoltre, una totale irrilevanza dei collegamenti tra Interporti e, anche guardando alle relazioni ferroviarie a servizio dei porti nazionali, il ruolo del sistema interportuale appare limitato, non andando oltre il 13% anche in questo caso.

D'altra parte, il sistema interportuale italiano non è costituito da un insieme di infrastrutture omogenee per dotazione infrastrutturale e volumi di traffico serviti. Accanto a numerosi nodi di dimensioni contenute e con traffici ferroviari davvero minimi, si trovano alcune eccellenze riconosciute non solo in ambito

nazionale, ma anche europeo, primo tra tutti l'Interporto Quadrante Europa di Verona, che con i suoi oltre 50 treni al giorno di media rappresenta uno dei grandi *gateway intermodali* collocati nel nord del paese a servizio dei traffici internazionali. Peraltro, gli interporti italiani risultano estremamente eterogenei anche per vocazione di business e orizzonti di mercato, con prevalenza in alcuni casi della funzione intermodale, in altri di quella logistica, in altri ancora della componente immobiliare. Inoltre, anche laddove i segmenti di mercato serviti sono sostanzialmente bilanciati, non sempre si osserva una osmosi tra la parte logistico/immobiliare e la parte ferroviaria.

Inoltre, l'*intermodal divide* già richiamato dal *Discussion paper sul rilancio del trasporto ferroviario* pubblicato dal MIT nel dicembre 2015 è ancora un dato di fatto, con tutti i maggiori nodi a servizio del traffico ferroviario, siano essi Interporti o altri terminali *inland* (o anche terminali ferroviari portuali), localizzati prevalentemente nel Nord del paese. D'altra parte difficilmente potrebbe essere diversamente, considerando che ogni 3 tonnellate trasportate via treno 2 sono in import/export e che, guardando alla sola rete italiana, l'80% dei servizi ferroviari merci ha origine e destino in una regione del Nord, comprendendo dunque i valichi di frontiera.

II.3.6 Aeroporti

Il quadro attuale e il confronto con l'Europa

Nel 2016 i passeggeri movimentati dagli aeroporti italiani sono stati poco meno di 165 milioni, in crescita del 4,6% rispetto al 2015. Il traffico cargo sugli aeroporti italiani ha raggiunto il volume di 1 milione di tonnellate con una crescita del 6% rispetto al precedente anno. All'aeroporto di Fiumicino sono transitati 41,7 milioni di passeggeri (+3,2%), volumi che fanno dello scalo il 9° per dimensione in Europa. Nello stesso anno, Malpensa è cresciuta del 4,5% con un traffico pari a 19,5 milioni di passeggeri. In totale, Roma Fiumicino e Milano Malpensa rappresentano il 37,1% del traffico complessivo. Nei primi 3 aeroporti transita il 43,90% dei passeggeri e nei primi 5 il 55,6%.

Il traffico verso destinazioni internazionali ammonta a 104 milioni di passeggeri, rappresentanti il 63% dei passeggeri totali movimentati dagli aeroporti italiani. Di questi, 22,5 milioni riguardano rotte verso destinazioni dirette extra Europee.

Negli aeroporti del nord e del centro Italia, i passeggeri da/per l'Europa rappresentano la quota maggioritaria del traffico, mentre i voli domestici rappresentano rispettivamente il 27,4% ed il 26,8%. Viceversa, negli aeroporti del sud il traffico sulle rotte domestiche è pari al 66,4% del totale.

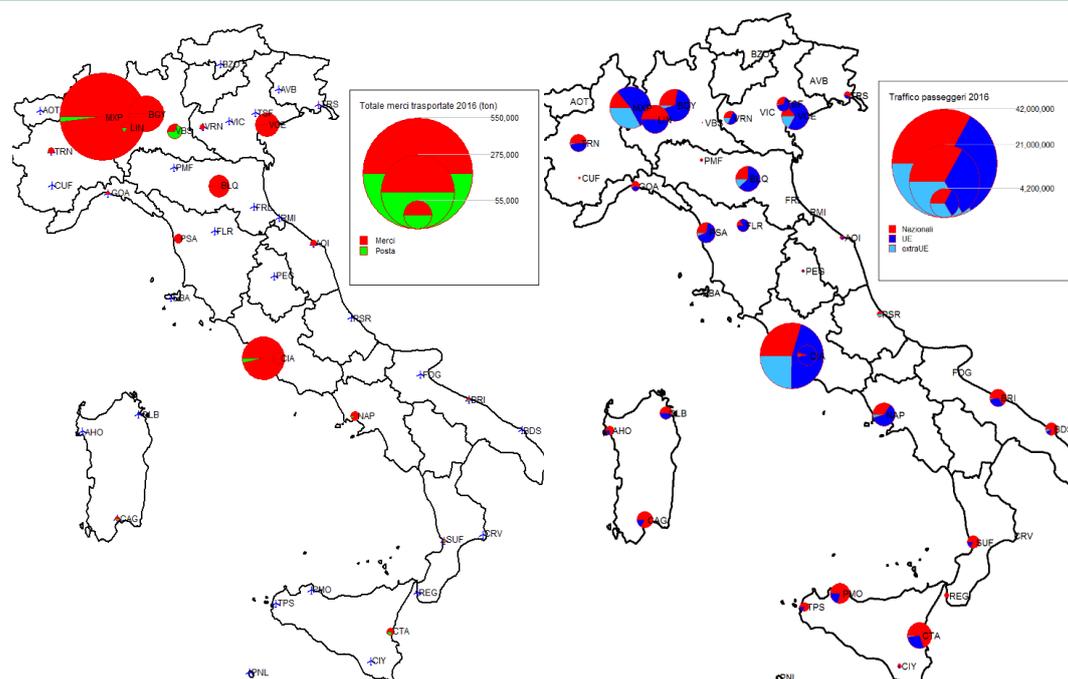
Il traffico merci è concentrato prevalentemente (per circa l'80%) nei primi tre aeroporti: Malpensa con 550 mila tonnellate, Fiumicino con 160 mila tonnellate e Bergamo con 117 mila tonnellate. Negli ultimi 10 anni il traffico merci si è ulteriormente concentrato con un aumento di 6,5 punti percentuali in capo ai primi tre aeroporti, mentre il traffico passeggeri ha visto una riduzione di 5 punti percentuali, sempre relativa ai primi 3 aeroporti.

Analizzando la distribuzione territoriale, emerge la forte differenza tra la distribuzione del traffico passeggeri e quella del traffico merci; quest'ultimo è infatti molto limitato negli aeroporti del sud, dove si registra meno del 2% del traffico merci totale. Tra gli aeroporti del sud volumi merci significativi si registrano a Napoli che movimentata oltre 10 mila tonnellate e a Catania con oltre 6 mila tonnellate.

TABELLA II.3.34: DOTAZIONE DI SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA: CONFRONTI INTERNAZIONALI

Dati 2016	% passeggeri su rotte Nazionali	% passeggeri su rotte EU	% passeggeri su rotte dirette extra EU	Distribuzione geografica Passeggeri	Distribuzione geografica delle Merci
Nord	27,4%	57,2%	15,2%	42,2%	79,6%
Centro	26,8%	52,9%	20,0%	34,0%	18,8%
Sud-Isole	66,4%	31,1%	2,3%	23,8%	1,7%
Italia	36,7%	49,6%	13,7%	100% (164,7 mln passeggeri)	100% (998,1 mila tonnellate)

FIGURA II.3.20: TRAFFICO PASSEGGIERI E MERCI NEGLI AEROPORTI ITALIANI (2016)



Il trend in Italia e il confronto con l'Europa

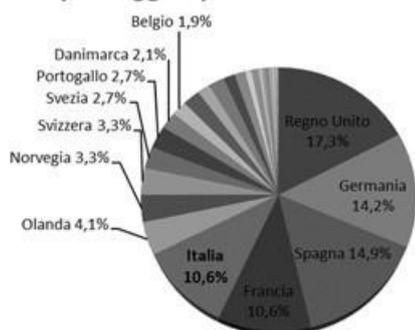
L'Italia è il quinto mercato in Europa per traffico passeggeri ed il sesto per volumi di merci movimentate. Il volume passeggeri è allineato a quello della Francia e rappresenta il 10,6% del mercato europeo. Permane invece un gap maggiore rispetto ai principali Paesi Europei nei volumi di traffico merci; gli

aeroporti italiani rappresentano solo il 5,9% del totale in Europa mentre in termini di popolazione e PIL (considerando le stesse nazioni) l'Italia rappresenta rispettivamente il 12,2% ed il 10,7%. A titolo di confronto, si evidenzia che i primi due aeroporti europei, per volume di merci trasportate, sono quelli di Francoforte e Parigi e movimentano entrambi circa 2 milioni di tonnellate (il doppio del complessivo movimentato in Italia). Nella classifica europea, Malpensa si posiziona al 9° posto, mentre Fiumicino è al 19° posto. Nei piani di sviluppo futuro è quindi necessario tener conto degli ambiti di recupero più ampi presenti settore del trasporto cargo.

Nel corso del 2016, il traffico passeggeri in Italia è cresciuto del 4,8% contro un valore medio in Europa del 6,4%. La crescita italiana è superiore a quella di Germania e Francia (rispettivamente con +3,5% e +3%), ma inferiore a quella di Spagna (+11%) e Regno Unito (+6,6%).

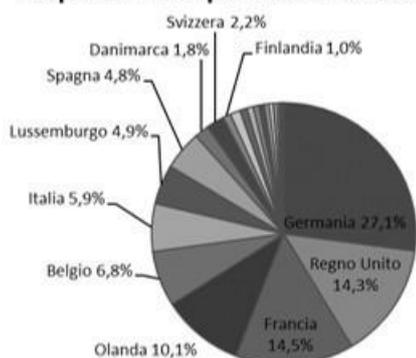
FIGURA II.3.21: TRAFFICO PASSEGGERI E MERCI IN ITALIA ED IN EUROPA (DATI 2016)

Traffico passeggeri per Paese nel 2016



Nazione	Traffico passeggeri**	Δ % 2015-16
Regno Unito	267.890	6,6%
Germania	219.306	3,5%
Spagna	230.098	11,0%
Francia	164.790	3,0%
Italia	164.474	4,8%
Olanda	63.626	9,2%
Norvegia	51.199	1,4%
Svizzera	51.506	4,9%
Totale	1.548.648	6,4%

Trasporto merci per Paese nel 2016



Nazione	Traffico merci*	Δ % 2015-16
Germania	4.456	3,2%
Francia	2.330	7,1%
Regno Unito	2.272	1,8%
Olanda	1.662	2,5%
Belgio	1.125	1,0%
Italia	971	8,2%
Lussemburgo	802	8,7%
Spagna	794	12,1%
Totale	16.285	4,8%

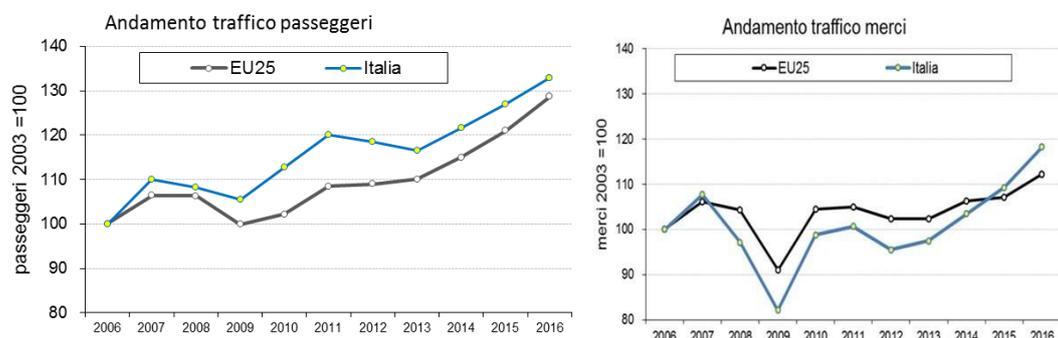
*migliaia di tonnellate (esclusa posta) ** migliaia di passeggeri

Nel complesso, i volumi di passeggeri trasportati rispetto al 2006 sono cresciuti del 18,2% rispetto ad una media europea del 11,7%. Il trend delle merci è stato maggiormente colpito dalla crisi del 2008, che ha portato i volumi movimentati ai livelli di inizio secolo. I livelli di traffico merci raggiunti nel 2007 sono stati ripresi nuovamente solo nel 2015. L'andamento più recente registra in

Italia tassi di crescita nel settore cargo positivi e superiori alla media europea, tali da portare il tasso di crescita decennale ad essere superiore a quello europeo.

Il trend mostra il dinamismo del settore aereo, che si è mostrato resiliente alla crisi ed in grado di crescere di oltre 30 punti percentuali in un decennio di sostanziale stagnazione economico-produttiva. Questo rimarca l'importanza di accompagnare il settore con adeguati tassi di investimento. Contemporaneamente, la crisi ha in parte ridimensionato l'urgenza di nuovi interventi infrastrutturali necessari per accomodare la domanda prevista. Basti pensare che seppur il 2,9% di crescita media nel periodo 2006-2016 sia da considerarsi un dato straordinario, nel periodo 2001-2006 la crescita media annua è stata del 6,5% (da 90 a 124 milioni di passeggeri) e faceva presagire una saturazione della capacità esistente in orizzonti estremamente più vicini. Dopo tre anni di tassi tornati stabilmente robusti è centrale rianalizzare in prospettiva di programmazione pluriennale i fabbisogni di investimento e le prospettive di medio-lungo periodo, alla luce di un quadro di mercato in continua evoluzione, di modelli di trasporto più integrati e multimodali, di prospettive di saturazione della capacità che tornano temporalmente ad avvicinarsi e di modelli e tecnologie nuove in grado di supportare la crescita con minore o diverso fabbisogno infrastrutturale.

FIGURA II.3.22: ANDAMENTO DEL TRAFFICO PASSEGGERI E MERCI



Connettività e impatto economico

Il contributo complessivo del sistema aeroportuale all'economia italiana è stimato pari al 3,6% del PIL, riconducibile sia all'impatto diretto, indiretto e indotto degli scali, sia ai benefici che connessioni aeroportuali efficienti possono produrre su settori come quello turistico e sulle attività del terziario che richiedono un'adeguata connettività per il traffico *business*.

Il livello di connettività del sistema aeroportuale italiano è elevato: i due principali scali del Paese nel 2013 si collocavano tra i primi 30 al mondo, con Roma Fiumicino al 13° posto e Milano Malpensa al 26°. Per quanto riguarda i tempi di connessione degli aeroporti italiani, si evidenziano in media buoni livelli di connessione a livello europeo, almeno in termini di aeroporti raggiungibili in giornata.

Per quanto concerne la “*betweenness*”, cioè l’importanza dell’aeroporto come punto di transito intermedio verso altre destinazioni, definibile attraverso il numero di percorsi ottenuti con un numero minimo di collegamenti (*minimum path*), gli unici aeroporti italiani che presentano un livello significativo di *Essential Betweenness* sono Malpensa e Fiumicino che, con rispettivamente il 3,91% e il 3,38%, risultano spesso essenziali per raggiungere il centro-sud Italia. Il traffico cargo aereo rappresenta a livello italiano il 2% del volume delle merci trasportate in tutte le modalità ma il 35% del loro valore economico complessivo. In generale, e con riferimento ai passeggeri, la percentuale di aeroporti italiani in crescita risulta allineata ai valori europei. I livelli di propensione al volo dell’Italia rimangono molto simili a quelli della Francia e Germania e molto inferiori a quelli degli altri paesi europei parimenti peninsulari, soprattutto per quanto riguarda i voli intercontinentali diretti. Storicamente in affanno sul mercato intercontinentale, l’Italia sta comunque registrando tassi di mobilità extra-europea in crescita.

Criticità

L’analisi dei fabbisogni può essere suddivisa idealmente in più tipologie fabbisogni: i fabbisogni *air side*, qui definiti come tutto ciò che riguarda l’aereo e la capacità di movimentarlo e i fabbisogni *land side*, che comprendono invece tutto ciò che riguarda i passeggeri, dalle modalità di accesso all’aeroporto agli spazi necessari per eseguire le procedure di controllo e imbarco.

Air side

Nel report “Challenges of Growth” del 2013, *Eurocontrol* riporta una crescita attesa del traffico aereo in Europa nel 2035, rispetto ai livelli registrati nel 2012, pari al 50%, previsione da considerarsi più prudente rispetto alle precedenti. Nonostante le prospettive di crescita rallentate, soprattutto rispetto ai dati 2014-16 che si sono manifestati superiori alle aspettative, il report prevede che in Europa la capacità aeroportuale futura rimanga una caratteristica critica e nel 2035, *ceteris paribus*, è stimato un eccesso di domanda rispetto alla capacità pari a 1,9 milioni di voli, per un mancato volume trasportato pari a 237 milioni di passeggeri.

La misura dei bisogni di capacità rimane critica sia in relazione alla sua quantificazione, sia in relazione alla tipologia di interventi possibili oltre allo scenario di costruzione di nuove piste. Secondo lo studio *Eurocontrol*, un ruolo importante è legato allo sfruttamento della capacità esistente. Supponendo di poter implementare, ove richiesto, le azioni necessarie ad innalzare l’utilizzo delle piste sino a valori vicini ai 150.000 voli/anno, questa soluzione porterebbe a una riduzione del 10% della domanda insoddisfatta. Benché tali scelte richiedano un mix di interventi tecnologici e infrastrutturali, e dunque non *cost-less*, questo processo può essere considerato una possibile alternativa alla costruzione di nuove piste.

Sul lato tecnologie e procedure, gli obiettivi identificati dal programma Single European Sky ATM Research Programme (SESAR) per il miglioramento dello uso

dello spazio aereo e delle procedure di decollo atterraggio, se implementato, potrebbe migliorare la capacità dei 108 aeroporti analizzati dell'11%.

Ai fini di fornire una prima indicazione della congestione delle piste, si riportano alcuni indicatori di saturazione relativi alla capacità aeroportuale sulla base dei dati Eurocontrol e del recente studio pubblicato da ACI Europe sull'impatto della congestione aeroportuale sulle tariffe passeggeri (*fonte: ACI Europe 2017*). L'indicatore CUI indica il tempo per il quale la pista è sfruttata in condizioni vicine al traffico di picco massimo (5° percentile). Per quanto riguarda gli aeroporti italiani ricompresi nello studio, Fiumicino e Linate registrano valori attorno all'80% del valore massimo registrato da Londra Heathrow (cui i problemi di congestione sono noti). Nel caso di Linate la causa è legata ai vincoli normativi e non di capacità fisica della pista. I restanti due indicatori sono invece misure di prestazione ed indicano il numero di voli e di passeggeri movimentati per numero di piste (indipendenti): Roma Fiumicino risulta decimo nel rank ACI Europe.

Oltre alla saturazione, si pone in alcuni scali un potenziale problema di tipologia di aeromobili accomodabili, in virtù della dimensione crescente degli aeromobili adottati anche nelle rotte domestiche e intra europee. È il caso ad esempio dell'aeroporto di Firenze (categoria ICAO 3C), e di Catania (Categoria ICAO 4D). Nel primo caso la limitazione rende poco utilizzabile l'aeroporto per molti dei velivoli tipicamente usati nei voli intraeuropei, mentre nel secondo caso la limitazione è legata a grandi aeromobili utilizzati sui voli intercontinentali e/o dai vettori cargo.

TABELLA II.3.15: INDICI DI SATURAZIONE DELLE PISTE NEGLI AEROPORTI EUROPEI

CUI- Capacity Utilisation Index (uso della capacità rispetto al 5° percentile)			MPR- annual movement per runways			PPR- Annual Passengers per runway		
Rank	Aeroporto	Indice CUI	Rank	Aeroporto	Indice MPR	Rank	Aeroporto	Indice PPR
1°	Heathrow	0,895	1°	Gatwick	48,0	1°	Gatwick	43,1
2°	Linate	0,802	2°	Heathrow	40,8	2°	Heathrow	37,8
3°	Gatwick	0,783	3°	Dublino	34,5	3°	Dublino	27,9
4°	Parigi CDG	0,762	4°	Monaco	32,1	4°	Stansted	24,3
5°	Madrid	0,762	5°	Berlin Tegel	31,0	5°	Lisbona	22,4
14°	Fiumicino	0,711	10°	Fiumicino	16,7	10°	Fiumicino	20,8
40°	Venezia	0,596	32°	Venezia	16,3	37°	Malpensa	9,7
29°	Malpensa	0,643	41°	Malpensa	15,1	38°	Linate	9,6
			44°	Linate	15,0	39°	Venezia	9,6

Land side

Nel caso dei fabbisogni *land side*, una particolare attenzione è rivolta all'accessibilità ed alla interconnessione con il sistema ferroviario. L'integrazione modale rappresenta uno dei fattori chiave rispetto agli obiettivi di "connettere l'Italia", garantendo i presupposti per uno sviluppo del trasporto aereo che non sia *stand alone* ma integrato nell'intero quadro infrastrutturale in modo efficace e sostenibile. L'accesso diretto in aeroporto a sistemi di connessione su ferro dall'area metropolitana di riferimento è uno standard all'interno del panorama europeo, quantomeno per tutti gli aeroporti sopra i 10 milioni di passeggeri. Nel

caso italiano molto si è fatto nel recente passato e, ad oggi, oltre ai due principali aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, hanno un collegamento con sistema trasporto rapido di massa anche gli aeroporti di Palermo, Bari, Torino e Cagliari ai quali si aggiunge la recente inaugurazione del *people mover* all'aeroporto di Pisa.

TABELLA II.3.46: ACCESSIBILITÀ CON SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA

Aeroporti SNIT 1°Livello	Passeggeri (mln) 2016	Attuali collegamenti	Aeroporti SNIT 1°Livello	Passeggeri (mln) 2016	Attuali collegamenti
Fiumicino	41,74	Linea ferroviaria	Palermo	5,33	Linea ferroviaria
Malpensa	19,42	Linea ferroviaria	Pisa	4,99	People mover
Bergamo	11,16	-	Bari	4,32	Linea ferroviaria
Linate	9,68	Metropolitana M4 *	Torino	3,95	Linea ferroviaria
Venezia	9,62	-	Cagliari	3,70	Linea ferroviaria
Catania	7,91	-	Lamezia Terme	2,52	-
Bologna	7,68	People mover *	Firenze	2,52	Tramvia *
Napoli	6,78	Linea 1 metropolitana *	Genova	1,27	-

*In costruzione

II.3.7 Ciclovie

La mobilità ciclistica è una modalità di trasporto che presenta il pregio di conciliare le esigenze degli utenti riguardo la possibilità di avere a disposizione un mezzo di trasporto agile ed economico per gli spostamenti con la necessità, per gli amministratori del territorio, di incentivare l'utilizzo di modalità di trasporto compatibili con l'ambiente. L'importanza della mobilità ciclistica come fattore abilitante per lo sviluppo del territorio è ampiamente riconosciuta in Europa. Nel dicembre 2012, infatti, la Commissione Trasporti della Commissione ha approvato l'inserimento della rete ciclistica "EuroVelo" nella rete di trasporti Ten-T: in questo modo le piste ciclabili sono state equiparate a ponti, trafori, strade e possono accedere ai fondi riservati alle cosiddette "grandi opere".

Nell'ottobre 2015 è stata, inoltre, approvata la "Carta di Lussemburgo", al termine del primo "Summit Europeo sulla Mobilità Ciclistica" svoltosi tra i Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea, che contiene una dichiarazione di intenti (la "Dichiarazione sulla mobilità ciclistica come modalità di trasporto rispettosa dell'ambiente") e un piano di sviluppo in cui "la bicicletta deve essere riconosciuta da tutti gli Stati Membri come mezzo di trasporto paritario rispetto alle altre modalità". Anche il Parlamento Europeo ha preso posizione a sostegno della mobilità urbana sostenibile, e in particolare ciclabile, con la **Risoluzione** del 2 dicembre 2015 dove si incoraggia la Commissione Europea e gli Stati membri a **incrementare la sensibilizzazione nei confronti della bicicletta**, migliorando le condizioni per gli spostamenti a piedi o in bicicletta.

In Italia il quadro della situazione è ancora in chiaroscuro: a fronte di un incremento dei percorsi ciclabili del 47,7% dal 2008 al 2015 (fonte ISTAT 2015), solo il 3,3% delle persone ammettono che quotidianamente si spostano utilizzando la bicicletta (ISTAT 2011). Tuttavia, grazie a una domanda di turismo che

privilegia la scoperta dei territori con mezzi “*climate friendly*” si è notevolmente sviluppato principalmente in ambito extraurbano il fenomeno del “cicloturismo”, ovvero quei viaggi itineranti senza motivazioni agonistiche lungo percorsi su strade riservate alle biciclette o a scarso traffico. I percorsi in ambito extraurbano su strade riservate alle biciclette (ciclovie), garantiscono agli utenti dei percorsi di qualità e in sicurezza per spostarsi su distanze medio-lunghe, assolvendo al tempo stesso a diverse funzioni:

- **trasportistica**, in quanto possono collegare anche località scarsamente accessibili mediante le normali reti di trasporto;
- **intermodale**, in quanto consentono la connessione tra le varie modalità di trasporto (ferroviaria, bus, etc.);
- **di tutela del territorio**, in quanto la realizzazione di ciclovie consente il recupero e il riutilizzo a fini sostenibili di aree dismesse, impattando sull’ambiente in misura trascurabile;
- **turistica**, in quanto consentono di ammirare e scoprire ambienti poco noti nei principali circuiti turistici nazionali e internazionali.

Oltre ad essere un potenziale motore di sviluppo con importanti ricadute dal punto di vista trasportistico, economico e sull’indotto turistico, l’incremento dell’utilizzo della bicicletta nei Paesi dell’UE può avere impatti positivi sull’ambiente e sulla salute, lo sviluppo di una rete di ciclovie rappresenta, pertanto, un obiettivo prioritario per lo sviluppo del Paese.

III. IL NUOVO SISTEMA NAZIONALE INTEGRATO DEI TRASPORTI (SNIT)

Lo SNIT è un sistema integrato di infrastrutture sulle quali si effettuano servizi di interesse nazionale ed internazionale, che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci.

Alla luce della pianificazione infrastrutturale nell'ambito delle reti europee TEN-T e delle nuove infrastrutture realizzate dal 2001, lo SNIT è stato sottoposto ad aggiornamento al 2017.

Il nuovo Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) è stato identificato, a partire dallo SNIT 2001, mediante criteri specifici per modalità di trasporto, riportati nella tabella che segue:

TABELLA III.1: CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DEL NUOVO SNIT (2017)		
MODALITÀ	SNIT 1° LIVELLO	SNIT 2° LIVELLO
Ferrovie	Rete SNIT 2001 (solo direttrici lunga percorrenza attualmente in esercizio per passeggeri e/o merci) + rete TEN-T (<i>Core</i> e <i>Comprehensive</i>) + ulteriori assi di accessibilità ultimo miglio a porti, aeroporti	Tutte le restanti tratte ferroviarie
Strade e autostrade	Rete nazionale di base, corrispondente alla rete autostradale SNIT 2001 (solo assi attualmente in esercizio) + rete TEN-T (<i>Core</i> e <i>Comprehensive</i>) + ulteriori assi di accessibilità a porti, aeroporti, poli turistici e distretti industriali.	Tutte le restanti strade di competenza statale
Città metropolitane	14 città metropolitane individuate dalla L.56/2014	-
Porti	15 Autorità di Sistema Portuale, che includono i 57 Porti di rilevanza nazionale individuati dal DM 169/2016	
Aeroporti	16 aeroporti strategici, già nodi della rete TEN-T Core	Restanti 22 infrastrutture di rilevanza nazionale identificate nel Piano Nazionale Aeroporti

III.1 CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE: SNIT DI 1° E 2° LIVELLO

III.1.1 Ferrovie

Ad oltre venticinque anni dall'avvio del progetto di alta velocità, il sistema ferroviario nazionale risulta profondamente mutato rispetto all'assetto consolidatosi nel secondo dopoguerra. Alcune direttrici, fortemente potenziate, hanno conosciuto un chiaro successo di traffico contribuendo a rafforzare la centralità di molti fra i principali poli metropolitani del paese. Nel contempo diverse Regioni hanno iniziato a ridefinire i sistemi di loro competenza, ottenendo

risultati importanti in termini di qualità dei servizi offerti ed accessibilità urbana. Non da ultimo, il processo di graduale liberalizzazione del settore ha consentito nel campo delle merci, più ancora che in quello dei passeggeri, lo sviluppo di schemi di offerta competitivi a supporto del sistema logistico nazionale.

Nel nuovo scenario, caratterizzato dall'ormai imminente completamento del sistema AV/AC concepito negli anni Novanta, il rimescolamento delle logiche d'uso della rete pone questioni nuove, che investono la competitività e l'efficienza del sistema paese, ma anche la sua coesione, la sostenibilità sociale ed ambientale, e non ultima la qualità della vita dei cittadini che scelgono il trasporto pubblico. Per poter dare luogo ad una adeguata selezione degli interventi, l'analisi della situazione attuale deve essere adeguatamente rapportata alle previsioni d'investimento contenute nel Contratto di Programma RFI.

FIGURA III.1.1: RETE FERROVIARIA DI INTERESSE NAZIONALE – SNIT DI 1° LIVELLO



Per definire una visione d'insieme di queste previsioni, è opportuno riclassificarle in relazione alle direttrici ferroviarie di interesse nazionale, che nel loro insieme formano lo SNIT di 1° livello, definito tenendo conto: dell'evoluzione dell'attuale distribuzione dei traffici di lunga percorrenza (sia passeggeri che merci); dell'articolazione funzionale dei quattro corridoi TEN-T che interessano il territorio italiano; delle esigenze di collegamento alle principali urbane del paese, nonché ai porti ed agli aeroporti appartenenti alla medesima rete TEN-T.

La rete così ottenuta, articolata per grandi direttrici, include 48 tratte funzionali estese su circa 8.800 km, pari al 44% dell'intera rete ferroviaria nazionale (RFI e altri gestori). Tutte le restanti linee, incluse quelle concesse, formano invece lo SNIT di 2° livello.

I nuovi orientamenti della politica della mobilità a livello nazionale attribuiscono grande importanza ai servizi ferroviari sia merci che passeggeri. Essi sono destinati infatti a svolgere un ruolo primario con riferimento agli obiettivi di accessibilità (connessi sia all'alta velocità passeggeri, sia al traffico merci), di sostegno alle politiche industriali di filiera, di sicurezza e sostenibilità ambientale e, non ultimo, di qualità della vita e competitività delle aree urbane e metropolitane (rispetto alle quali la rete ferroviaria si connota come infrastruttura essenziale anche a supporto dei servizi di trasporto locale).

Come conseguenza, i servizi ferroviari tendono a costituire un elemento-chiave per tutte le strategie finalizzate a "connettere l'Italia", dall'integrazione modale, volta a riequilibrare la domanda merci e passeggeri verso i modi più sostenibili garantendo l'accessibilità ai principali nodi di traffico del paese, allo sviluppo urbano sostenibile, imperniata sulla "cura del ferro" nelle principali aree metropolitane. D'altro canto, l'impegno richiesto dalla gestione e dal potenziamento della rete ferroviaria la colloca in primo piano anche sul versante della valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, secondo una rinnovata capacità di programmazione orientata allo sviluppo di un sistema utile, snello e condiviso.

A partire dall'esame della situazione attuale, e tenendo conto del quadro programmatico in essere, è possibile identificare **tre obiettivi funzionali di base** per la gestione e lo sviluppo della rete ferroviaria di interesse nazionale:

1. **diffusione a rete dei servizi ferroviari ad alta velocità**, in modo da ampliarne la connettività a livello nazionale;
2. **integrazione di questi servizi con il trasporto regionale**, destinato a svolgere un ruolo primario anche a supporto della mobilità metropolitana;
3. **potenziamento delle connessioni merci con i porti e gli *inland terminal***, con progressiva estensione dei servizi di maggiore qualità e produttività ai principali comparti industriali dell'Italia peninsulare.

Lo sviluppo dei servizi passeggeri ad alta velocità, in un contesto di liberalizzazione, ha comportato un sensibile incremento dell'accessibilità ferroviaria alle principali zone metropolitane del paese, ma ha anche determinato condizioni di relativo "isolamento" per diverse importanti aree urbane, non direttamente connesse a questo sistema. L'orizzonte programmatico si apre oggi ad una progressiva estensione dei servizi ferroviari veloci all'insieme del territorio nazionale, in modo da garantire una **connettività "a rete"** su tutte le principali

direttrici interpolo, caratterizzate da condizioni di domanda idonee a sostenere un'offerta adeguata in termini di frequenza e velocità.

D'altro canto, la necessità di garantire massima efficienza degli investimenti infrastrutturali fa sì che il modello di alta velocità sinora perseguito, basato sulla realizzazione di nuove linee dedicate non possa essere replicato all'infinito, e che anzi ogni intervento volto ad innalzare l'accessibilità di singoli territori debba essere sottoposto ad adeguate valutazioni di fattibilità tecnico-economica, tra opzioni definite in un contesto di integrazione, ed anche comparazione, con altre possibili modalità di trasporto, quali in particolare la navigazione aerea e gli autoservizi di lungo raggio.

Si tratta, in questo senso, di ponderare le giuste esigenze di velocizzazione delle principali relazioni fra aree metropolitane con una **verifica delle possibilità di *upgrading* della rete esistente** che, per sue parti non marginali, presenta caratteristiche favorevoli a conseguire prestazioni talora anche nettamente migliori delle attuali⁴. Da questo punto di vista, l'impegno prioritario consiste nell'identificare un certo numero di direttrici ordinarie da velocizzare ai fini di aumentare i livelli di connettività ed accessibilità delle regioni non direttamente connesse al sistema AV, come oggi configurato. Gli interventi programmati sono finalizzati, in particolare, a supportare la produzione di **servizi "alta velocità di rete" (AVR)**, con l'obiettivo di consentire tempi di accesso a Roma, da tutte le principali aree urbane del paese, non superiori a quelli oggi garantiti dal sistema AV tradizionale sulla tratta di maggior lunghezza (Torino-Roma, percorsa in circa 4h30min).

Le direttrici ferroviarie di maggior interesse per i servizi AVR includono, in particolare, le connessioni di Genova con Torino e Milano, le linee adriatica e tirrenica, ed alcune trasversali appenniniche.

⁴ Come ad esempio lungo la direttrice Adriatica tra Bologna e Bari, sulla quale gli interventi di velocizzazione attualmente in corso consentiranno di risparmiare circa 45 minuti, a fronte di costi assai inferiori a quelli che sarebbero stati generati dalla realizzazione di nuove tratte di linea dedicata.

Nel caso del trasporto merci, la nuova strategia nazionale mira ad una crescita del 50% rispetto ai valori odierni entro il 2021. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che porterà il volume di traffico oltre la soglia dei 30 miliardi di tonnellate-km/anno, e che può essere effettivamente conseguito soltanto innalzando la produttività e l'efficacia sia dei servizi interni, sia dei proseguimenti dai valichi verso i porti ed i terminali dell'Italia peninsulare.

Le priorità sono in questo senso da ricercare:

- **completamento delle direttrici di valico orientate verso l'Europa centrosettentrionale**, adottando gli standard europei necessari a garantire la circolazione dei treni intermodali (sagoma P/C 80 e modulo di 750 m), secondo priorità che tengano conto anche dell'effettivo sviluppo dei traffici transalpini;
- **nell'adeguamento della rete di interesse nazionale**, facendo riferimento in un primo tempo ad uno *step* funzionale intermedio, che garantisca la circolazione di convogli intermodali efficienti (traffico non accompagnato con sagoma P/C 45 e modulo non inferiore a 550÷600 m) verso tutti i principali terminal del paese.

Non da ultimo, è necessario porre la massima attenzione sul tema dell'efficacia delle connessioni terminali ("ultimo miglio ferroviario"), in modo tale da garantire anche condizioni di accesso alla rete eque ed efficaci a tutte le imprese ferroviarie operanti sulla rete.

Tenuto conto della geografia logistica ed industriale del paese, si è operata una prima selezione delle direttrici ferroviarie nazionali che, per le loro caratteristiche, presentano maggior interesse dal punto di vista dell'adeguamento al traffico merci. Oltre ai valichi alpini ed alle tratte di adduzione ai principali porti commerciali, tale rete include l'intera trasversale Torino-Milano-Venezia-Trieste, il cui quadruplicamento verrà completato tenendo conto anche delle esigenze di questa componente di traffico, nonché le due direttrici costiere, volte a garantire accessibilità ai porti dell'Adriatico e del Tirreno, così come agli ambiti industriali del Lazio, della Campania e della Puglia.

sottorete è stata integrata dalle direttrici di connotazione europea TEN-T “Core” e “Comprehensive” non presenti nello SNIT di 1° livello del 2001, nonché aggiornata con ulteriori assi stradali di rilevante interesse, realizzati nel corso degli ultimi 11 anni. In particolare, l’aggiornamento riguarda sia la riqualifica di alcuni itinerari che il completamento di maglie strategiche del sistema di rete stradale. La riclassificazione a 1° livello di alcuni itinerari e l’inserimento di alcune viabilità esistenti, non considerate nel 2001, deriva dalle analisi effettuate sulla rete anche alla luce di eventi critici di protezione civile occorsi negli ultimi anni. Il completamento della rete di 1° livello riguarda anche il sistema di trasversali che in alcune aree geografiche risultava nello SNIT 2001 insufficiente a garantire la corretta interconnessione della rete.

FIGURA III.1.4: RETE STRADALE SNIT DI 1° LIVELLO



La nuova rete SNIT che in questo modo si è andata a definire risulta costituita da 30.300 km di strade di cui 15.100 km appartenenti alla rete considerata di 1° livello che a sua volta è composta da circa 6000 km di autostrade e la rimanente parte da strade extraurbane principali e secondarie. La parte della rete di 1° livello è il 49,8% del totale.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale la rete SNIT complessiva presenta: una densità di 9,82 km/100 km² al nord, 9,96 km/100 km² al centro e 10,34 km/100 km² al sud Italia (isole comprese). La media nazionale è di 10,06 km/100 km². Rispetto alla popolazione, la distribuzione risulta essere: 425 km/milioni abitanti per il nord Italia, 478 km/milioni abitanti per il centro Italia, 608 km/milioni abitanti per il sud Italia (isole comprese). La media nazionale è di 498 km/milioni abitanti.

Per la sola rete di 1° livello la distribuzione territoriale della rete SNIT presenta: una densità di 4,69 km/100 km² al nord, 5,76 km/100 km² al centro e 4,96 km/100 km² al sud Italia (isole comprese). La media nazionale è di 5,0 km/100 km². Rispetto alla popolazione, la distribuzione risulta essere: 203 km/milioni abitanti per il nord Italia, 277 km/milioni abitanti per il centro Italia e 292 km/milioni abitanti per il sud Italia (isole comprese). La media nazionale è di 248 km/milioni abitanti.

L'Italia Settentrionale ha la maggiore dotazione di autostrade sia rispetto ai residenti (km 125,55 per milione di abitanti), sia rispetto alla superficie (km 2,9 per 100 chilometri quadrati). La differenza con l'Italia meridionale ed insulare risulta significativa: infatti, posti pari a cento gli indicatori del Nord Italia di chilometri di autostrade per abitante e per kmq di superficie, si riscontra come al Sud (ed Isole) gli stessi indici assumano i valori rispettivamente di 49,3 e di 36,2.

I rapporti si invertono se consideriamo le infrastrutture non autostradali appartenenti alla rete SNIT di 1° livello per le quali risulta che l'Italia Meridionale ha la maggiore dotazione sia rispetto ai residenti (230,38 km/milioni abitanti), sia rispetto alla superficie (3,91 km/100 km²). Posti pari a cento gli indicatori del Sud Italia di chilometri di strade principali e secondarie per abitante e per kmq di superficie, si riscontra come al Nord gli stessi indici assumano i valori rispettivamente di 45,8 e di 33,7.

TABELLA III.1.2: DENSITÀ DELLA RETE STRADALE SNIT DI 1° LIVELLO RISPETTO ALLA POPOLAZIONE (KM/1.000.000 AB.).

AREA GEOGRAFICA	TOTALE	AUTOSTRADE	STRADE
Nord	203,09	125,55	77,54
Centro	276,65	86,54	190,11
Sud	292,29	61,91	230,38
Totale	248,39	95,91	152,48

III.3 Sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane

Le città e le aree metropolitane, **driver della competitività del Paese**, sono nell'agenda del MIT in tema di politica infrastrutturale, in coerenza con gli obiettivi - definiti in Connettere l'Italia - di **migliorare l'accessibilità e la mobilità interna**, garantendo contestualmente adeguati collegamenti alle periferie ed alle aree marginali.

FIGURA III.1.5: SNIT DI 1° LIVELLO DELLE AREE URBANE: CITTÀ METROPOLITANE (L. 56/2014)

Nel nuovo contesto programmatico, il rilievo strategico attribuibile alla rete ferroviaria non si esaurisce nel supporto alle connessioni di rilievo nazionale, ma include una rinnovata attenzione per lo sviluppo dei servizi regionali e metropolitani, essenziali per la “cura del ferro” in tutte le principali aree urbane del paese.

In tal senso, occorre conferire un elevato grado di priorità agli interventi, sia tecnologici che infrastrutturali, finalizzati ad ottenere le potenzialità di circolazione entro i nodi ferroviari più complessi, interessati dalla circolazione di più categorie di treni, fra cui in particolare i moderni Servizi Ferroviari Metropolitani (SFM), il cui sviluppo rappresenta un obiettivo prioritario per la cura del ferro nelle principali città del paese.

È importante peraltro sottolineare che una maggiore integrazione tra l'offerta di trasporto ferroviario a breve, medio e lungo raggio è funzionale non soltanto ad innalzare l'accessibilità metropolitana, ma anche a migliorare la funzionalità degli stessi servizi AVR, soprattutto nelle regioni policentriche. Infatti, per poter sfruttare appieno le prestazioni della rete ferroviaria, i treni più veloci dovranno selezionare le loro fermate focalizzandosi sui nodi che, per la loro collocazione territoriale e d'orario, si riveleranno maggiormente capaci di organizzare la domanda di mobilità a medio-lungo raggio. In tal modo, sarà possibile anche abbassare la soglia di redditività dei servizi a mercato, con l'obiettivo di superare, a medio termine, la necessità di un contratto di servizio universale, concentrando il supporto diretto della mano pubblica sui soli servizi regionali e metropolitani.

FIGURA III.1.6: SCHEMA D'INTEGRAZIONE TRA SERVIZI AVR E METROPOLITANI



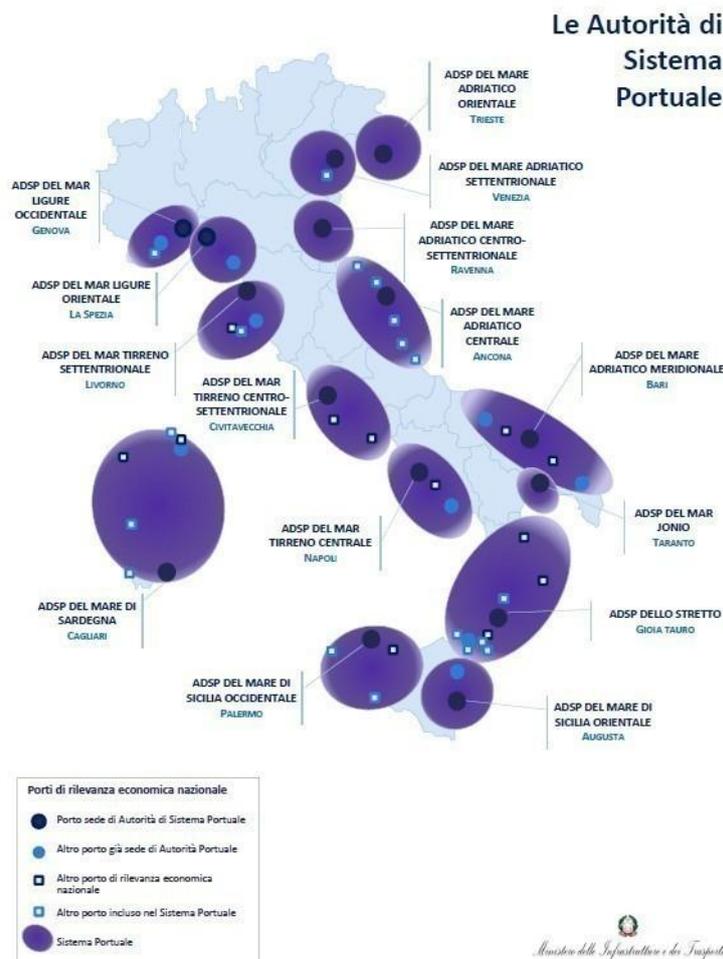
Nota: i vincoli d'orario ai nodi sono indicativi ed hanno il solo scopo di illustrare la logica di sviluppo della rete

Dal punto di vista operativo, l'esatta identificazione dei nodi più idonei a garantire l'accesso ai servizi AVR non potrà che derivare dallo sviluppo di uno schema orario strategico nazionale che, nel definire le tracce di maggior interesse riservate ai servizi AVR, sappia sviluppare anche adeguate modalità di risposta alle esigenze del mercato dei servizi ferroviari di lunga percorrenza. Né andrebbe trascurato, in questo schema, il potenziale talora notevole attribuibile allo sviluppo di una robusta maglia di servizi interpolo di medio raggio (ad es. *RegioExpress*), capaci negli ambiti territoriali più densi di deviare dal trasporto privato una domanda così rilevante da renderne possibile l'istituzione anche in assenza di supporto pubblico.

III.4 Porti e interporti

I nodi dello SNIT di 1° livello dei porti sono rappresentati dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) definite dal DM 169/2016, rappresentate nella seguente Figura 1. Le 15 AdSP sono a loro volta costituite da 57 porti definiti di rilevante interesse nazionale ai sensi del DM 169/2016.

FIGURA III.1.7: SNIT DI 1° LIVELLO DEI PORTI: AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DM 169/2016



III.5 Aeroporti

L'identificazione della rete nazionale aeroportuale segue i principi di rilevanza dell'infrastruttura, capacità ed essenzialità nel servizio al territorio e dei criteri di posizionamento ed interconnessione rispetto alle grandi linee di collegamento nazionali ed europee (RETI TEN-T).

Il punto di partenza è lo SNIT 2001 che, per quanto riguarda gli aeroporti, individuava un insieme minimo di infrastrutture comprendente gli scali che nel 1998 registravano un traffico passeggeri annuo superiore a 500.000 unità e che complessivamente movimentavano circa il 99% dei passeggeri ed il 97% delle merci, per un totale di 23 aeroporti.

A livello Europeo, i nuovi orientamenti sulla Rete Transeuropea dei Trasporti (TEN-T) definiti nel Regolamento n. 1315 del dicembre 2013 hanno identificato nella rete centrale (*Core Network*), che si articola in nove corridoi, 11 aeroporti italiani. In totale, il cosiddetto *Comprehensive network* comprende 23 aeroporti.

A livello nazionale, la classificazione degli aeroporti prende spunto dagli studi volti all'individuazione del Piano Nazionale degli Aeroporti. Come previsto dal codice della navigazione con decreto DPR 201/2015, si è definita la rete degli aeroporti di interesse nazionale. I parametri identificati per l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale sono i seguenti: le dimensioni e la tipologia di traffico; l'ubicazione territoriale; il ruolo strategico; le previsioni dei progetti europei TEN-T. Si ricorda anche che in materia di federalismo demaniale, l'art. 5 del D.Lgs. n. 85 del 2010 ha previsto il trasferimento degli aeroporti di interesse regionale e locale appartenenti al demanio aeronautico (che non siano di interesse nazionale) ai rispettivi enti locali: Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Nello specifico, per l'individuazione della rilevanza strategica, il Piano Nazionale degli Aeroporti ha optato per un approccio volto alla copertura territoriale identificando i bacini di riferimento e l'aeroporto strategico di riferimento per ognuno di essi, seppur con eccezioni. Il piano ha classificato come di interesse nazionale 38 aeroporti e, tra questi, 13 aeroporti sono stati individuati come di particolare rilevanza strategica. Infine, nel piano nazionale degli aeroporti, così come confermato anche dal DPR. 201/2015, agli aeroporti di Milano Malpensa, Roma Fiumicino e Venezia Tessera è stata attribuita la qualifica di gate intercontinentali.

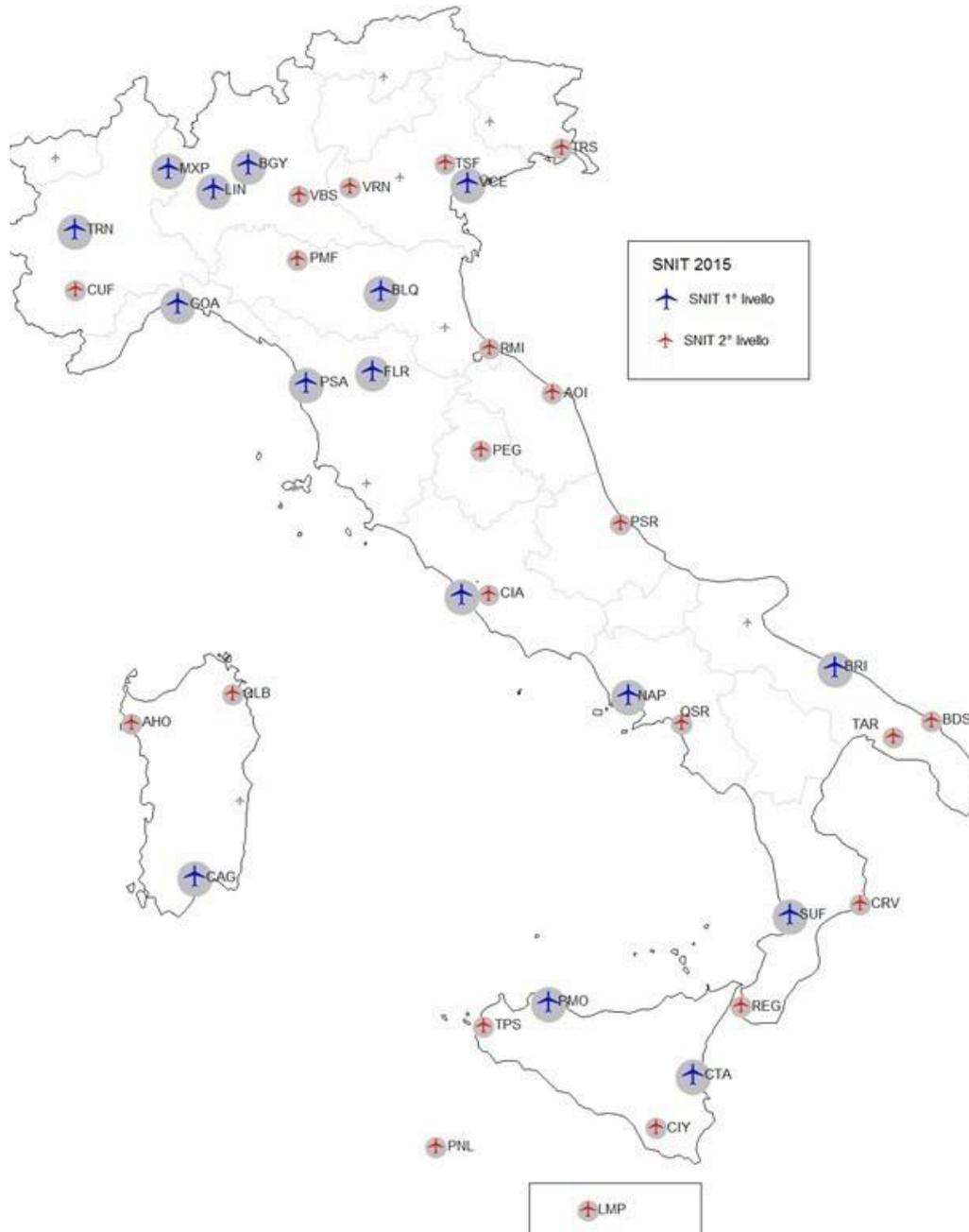
Dal confronto tra la classificazione della rete nazionale e il ruolo nella rete TEN-T Europea emerge una sostanziale sovrapposizione e coincidenza tra gli aeroporti che hanno un ruolo core nella rete TEN-T e gli aeroporti strategici secondo il Piano Nazionale degli Aeroporti. Nello specifico, le ragioni di copertura territoriale hanno portato a considerare di importanza strategica, pur non appartenendo alla rete core, il sistema aeroportuale Pisa/Firenze (bacino Centro Nord) e gli aeroporti di Lamezia Terme (bacino Calabria), di Bari (bacino Mediterraneo/Adriatico) e di Catania (bacino Sicilia Orientale). Al contempo, sono considerati di importanza nazionale gli aeroporti di Linate, Bergamo Orio al Serio e Genova, classificati come 'core' all'interno della rete TEN-T.

Per quanto riguarda l'interesse nazionale e la presenza nella *Comprehensive network*, si segnalano che gli aeroporti di Forlì, Bolzano e Foggia sono parte del *Comprehensive network* ma non sono stati qualificati come di interesse nazionale. Al contrario, gli aeroporti di Crotone Salerno, Parma, Taranto, Perugia, Rimini,

Cuneo sono parte degli aeroporti di interesse nazionale, seppure non figurino nella rete TEN-T.

Sulla base delle strutture di classificazione descritte, lo SNIT include tutte le infrastrutture aeroportuali di rilevanza nazionale per un totale di 38 strutture aeroportuali, di cui 16 sono considerate nel 1° livello e comprendono gli aeroporti identificati come 'core' nella rete TEN-T e quelli strategici all'interno del Piano Nazionale degli Aeroporti.

FIGURA III.1.8: SNIT AEROPORTI. STRUTTURE DI 1° E 2° LIVELLO



Definizione della rete aeroportuale SNIT di 1° e 2° livello

LIVELLO SNIT	AEROPORTI
1° livello (16 aeroporti)	Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Bergamo Orio al serio, Milano Linate, Venezia, Catania, Bologna, Napoli, Palermo, Pisa, Bari, Torino, Cagliari, Lamezia Terme, Firenze, Genova
2° livello (22 aeroporti)	Roma Ciampino, Verona, Treviso, Olbia, Brindisi, Trapani, Alghero, Trieste, Pescara, Reggio Calabria, Ancona, Crotone, Lampedusa, Perugia, Parma, Cuneo, Brescia, Salerno, Comiso, Pantelleria, Rimini, Taranto

III.6 Ciclovie

Lo SNIT del PGTL2001 non comprendeva le ciclovie. Nell'aggiornamento al 2017 è prevista l'individuazione di una rete nazionale delle ciclovie costituita dagli itinerari ciclabili della rete TEN-T, chiamata "EuroVelo", nonché di altri itinerari di interesse nazionale.

EuroVelo è composta da 15 percorsi ("routes") di lunga percorrenza che attraversano l'intero continente europeo, e prevede oltre 70.000 km di rete ciclabile di cui più di 40.000 km già esistenti.

I percorsi Eurovelo sono nati dalla fusione di tratti nazionali di vie ciclabili europee esistenti opportunamente raccordati ed estesi a nazioni sprovviste di reti locali, e hanno lo scopo di favorire il transito di turisti in tutta l'Europa e al contempo di valorizzare localmente la ciclabilità come soluzione contro il traffico motorizzato. Gli scopi di EuroVelo sono:

- Assicurare che tutte le nazioni europee siano attraversate almeno da un itinerario ciclabile di qualità. In questo modo si fissa un principio di continuità territoriale basato sul mezzo di trasporto più rispettoso dell'ambiente e, a differenza dell'automobilista chiuso nel suo involucro metallico, immerso nello stesso;
- Favorire la cooperazione internazionale e la armonizzazione degli standard nelle infrastrutture ciclistiche;
- Promuovere l'attenzione ai problemi dei ciclisti con una iniziativa di grande significato. Il tracciato EuroVelo può servire infatti a portare la bicicletta e le sue esigenze in luoghi dove è poco conosciuta o penalizzata da scelte trasportistiche appiattite sulla automobile;
- Favorire l'avvicinamento alla bicicletta in un ambiente sicuro e di pregio da parte di non ciclisti. Molti sono infatti i ciclisti, ad esempio quelli con figli piccoli, che sono frenati dal timore di incidenti tutt'altro che infrequenti sulle strade normali e la presenza di un itinerario protetto può costituire un elemento determinante per introdursi alla pratica del turismo in bicicletta;
- Catalizzare la realizzazione di cicloitinerari locali beneficamente influenzati dal successo dell'itinerario europeo, che diventa l'elemento trainante per fare crescere reti locali di itinerari per ciclisti;
- Promuovere la bicicletta come migliore pratica di turismo sostenibile. Uno degli elementi più critici del turismo è il mezzo di trasporto motorizzato con i suoi effetti dannosi sui territori attraversati e sulla meta del viaggio. La

bicicletta ha ovviamente tutte le caratteristiche di sostenibilità in termini di impatto;

- Portare benefici economici alle comunità locali. Il ciclista attraversa il territorio lentamente e senza proprie risorse, attingendo altresì ai commerci, ai ristoranti e agli alberghi dei piccoli centri, che sono quelli elettivamente scelti dal turista in bicicletta;
- Indurre maggiore utilizzo del trasporto pubblico a scapito dell'auto privata o dell'aereo. La bici si sposa naturalmente con mezzi di trasporto come il treno, il traghetto, o il bus che sono quelli a minore impatto ambientale.

L'Italia è interessata da **3 itinerari** appartenenti alla rete EuroVelo:

- Eurovelo 5 - Via Romea Francigena: da Londra a Brindisi (3.900 km): il tratto italiano arriva dalla Svizzera, interessa 8 regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Puglia), tocca le città di Como, Milano, Pavia, Piacenza, Lucca, Siena, Roma, Benevento, Matera e Brindisi;
- Eurovelo 7 - Strada del Sole: Capo Nord - Malta (7.409 km): il tratto italiano è di lunghezza pari a circa 3.000 km, arriva dall'Austria, interessa 11 regioni (Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia), tocca le città di Bolzano, Trento, Mantova, Bologna, Firenze, Arezzo, Orvieto, Roma, Napoli, Salerno, Crotone, Catanzaro, Messina, Catania, Siracusa. Dalla Sicilia prosegue via mare fino a Malta;
- Eurovelo 8 - Ciclovía del Mediterraneo: Cadice - Atene fino a Cipro (5.888 km): il tratto italiano arriva dalla Francia, interessa 6 regioni (Liguria, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia), attraversa la pianura padana sdoppiandosi sui due argini del fiume Po, costeggia l'Adriatico e prosegue in Slovenia. In Italia tocca le città di Ventimiglia, Cuneo, Torino, Pavia, Piacenza, Cremona, Mantova, Ferrara, Venezia, Grado e Trieste.

FIGURA III.1.9 : ITINERARI “EUROVELO” NELLA RETE TEN-T


La Federazione Italiana Amici della Bicicletta (FIAB) ha proposto un insieme di itinerari di interesse nazionale (Figura III.9 - 10), che integrano gli itinerari europei e forniscono un quadro di riferimento della rete ciclabile nazionale.

FIGURA III.1.10: ITINERARI DELLA RETE CICLABILE ITALIANA (BICITALIA)



IV. FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI AL 2030: INTERVENTI E PROGRAMMI DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE

IV.1 METODOLOGIA PER L'INDIVIDUAZIONE DEI FABBISOGNI

L'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali è il primo passo del processo di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche - alla base della nuova stagione delle politiche infrastrutturali, finalizzato ad individuare i deficit di capacità infrastrutturale (la domanda non soddisfatta) e di prestazioni (Ad esempio scarsa sicurezza stradale o eccessivo inquinamento ambientale) che pregiudicano il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Secondo la metodologia introdotta dalle "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche" del MIT, l'individuazione dei fabbisogni che come previsto anche dal D.lgs. 228/2011 costituirà anche la prima sezione del DPP, è un elemento imprescindibile per la valutazione ex-ante delle singole opere. Questo capitolo fornisce alcune linee di indirizzo strategico e ne anticipa le conclusioni delle analisi che saranno contenute nel primo DPP.

L'analisi dei fabbisogni è stata effettuata con riferimento all'anno 2030, orizzonte temporale che coincide con le tempistiche previste dalle strategie dell'UE per il completamento della rete europea centrate (*Rete Core*). A tal fine, sono stati istituiti sei tavoli di lavoro tematici, coordinati dalla Struttura Tecnica di Missione, con di ridefinire il **Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)**, già introdotto dal PGTL del 2001, sulla base di analisi aggiornate della domanda e dell'offerta di trasporto. In linea con la classificazione della Commissione Europea di centrale (*rete core*) e rete globale (*rete comprehensive*), lo SNIT si compone di un sistema di infrastrutture lineari e puntuali definite di 1° livello e un sistema di 2° livello, costituito da:

- ferrovie;
- strade e autostrade;
- sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane;
- porti e interporti;
- aeroporti;
- ciclovie.

Nel presente allegato, l'analisi dei fabbisogni è effettuata esclusivamente per lo **SNIT di 1° livello**. Pur nella consapevolezza che le diverse aree del Paese presentano importanti fabbisogni di infrastrutture alla scala locale, l'analisi qui riportata si limita, infatti, ai **fabbisogni nazionali** sulle diverse modalità di trasporto. Saranno incluse, tuttavia, le 14 **Città Metropolitane** identificate dall'art. 1, c. 5 L. 7 aprile 2014, n. 56, in virtù della specificità degli assi di

accessibilità a tali aree, in termini di pianificazione e realizzazione di infrastrutture già incluse nello SNIT di 1° livello.

L'analisi dei fabbisogni ha in esito **programmi di interventi e interventi**.

FOCUS

Programmi di interventi

Insiemi coerenti di interventi – anche di limitate dimensioni - con la stessa finalità, diffusi sulla rete o su elementi di rete e che, complessivamente considerati, contribuiscono al perseguimento di uno o più degli Obiettivi strategici

Interventi

Singole opere, classificabili in interventi di nuova realizzazione, interventi di completamento, nuova realizzazione, ampliamento e potenziamento di infrastrutture esistenti

Le metodologie per la definizione dei fabbisogni sono coerenti con quanto stabilito nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, del MIT. Per la fase transitoria (primo DPP), le linee guida prevedono infatti, che la selezione e individuazione delle priorità, avviene attraverso un **doppio livello di valutazione ex-ante**:

- un 1° livello consente di individuare le **opere “mature”**, ovvero quelle di cui il primo DPP finanzia la realizzazione;
- un 2° livello consente di stabilire un **ordine di priorità** tra le opere, sia quelle di cui finanziare la realizzazione che quelle di cui finanziare la progettazione di fattibilità.

La **valutazione di 1° livello** si basa su indicatori che riguardano:

- maturità progettuale (cioè l'appaltabilità dei lavori nel breve periodo, ad esempio entro il 2018), da valutarsi in base ai seguenti elementi:
 - livello di progettazione (definitivo o esecutivo)
 - esistenza di una valutazione di impatto ambientale (VIA)
 - stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri
- attualità delle analisi incluse nelle proposte progettuali;
- percentuale di completamento (per opere in corso di realizzazione);
- quota di finanziamento acquisita (o acquisibile con certezza), in qualsiasi forma;

La **valutazione di 2° livello** si basa su criteri legati agli obiettivi e alle strategie della politica nazionale dei trasporti, individuate in Connettere L'Italia:

- Infrastrutture utili snelle e condivise;
- Valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente;
- Integrazione modale e intermodalità;
- Sviluppo urbano sostenibile.

Nonostante le linee strategiche per l'individuazione dei fabbisogni siano definite in modo peculiare per ciascuna modalità, è possibile sintetizzare due strategie generali che hanno orientato l'intera attività di analisi, riportate nel box sottostante.

FOCUS
Linee di indirizzo generali per individuare fabbisogni infrastrutturali di rilevante interesse nazionale

- L'analisi dei fabbisogni infrastrutturali è focalizzata sui collegamenti internazionali e nazionali relativi alla rete SNIT di 1° livello (SNIT del PGTL2001 + TEN-T Core e Comprehensive + collegamenti per accessibilità a porti, aeroporti, distretti industriali e poli turistici). Altri fabbisogni importanti su SNIT 2° livello e reti regionali e locali non sono individuati in questo primo documento di programmazione
- Soddisfare i fabbisogni infrastrutturali comporta:
 - Utilizzo diffuso delle opportunità offerte dalle **tecnologie** per massimizzare le prestazioni delle infrastrutture esistenti;
 - **manutenzione straordinaria** del patrimonio esistente;
 - potenziamento dei **raccordi intermodali**, in particolare con la ferrovia;
 - priorità ai **progetti invariati**, in corso e con obbligazioni giuridiche vincolanti;
 - **Project review** per progetti/lotti non avviati che rispondono a fabbisogni infrastrutturali del paese ma che sono suscettibili di ottimizzazione e riduzione di tempi e costi;
 - **progetti di fattibilità e valutazione ex ante** degli interventi per i quali ci sono solo progetti preliminari o nessuna analisi, nell'ottica di verificarne la fattibilità tecnica, economica, sociale e ambientale e inserirli poi nei successivi atti di programmazione.

IV.2 FERROVIE

FOCUS
Strategie

- Completamento dei valichi alpini e raccordo con porti e rete AV-AVR
- Estensione della rete Alta Velocità di Rete (AVR)
- Adeguamento maglie collegamenti intercittà per accessibilità territoriale
- Corridoi merci per collegamenti distretti, porti, valichi
- Sviluppo sistemi regionali e metropolitani (eliminazione colli di bottiglia)

Gli obiettivi prestazionali per lo SNIT di 1° livello

Le riflessioni condotte sui singoli segmenti di offerta ferroviaria, ricompongono un quadro funzionale ben definito, che nell'identificare le prestazioni richieste a ciascun nodo o direttrice della rete di 1° livello, fornisce un primo quadro di riferimento per l'identificazione dei fabbisogni infrastrutturali e, dunque, per la definizione delle priorità di investimento.

A tale proposito, è possibile distinguere essenzialmente tra:

- direttrici di interesse soprattutto per la velocizzazione dei servizi **passengeri AVR**;

- direttrici di interesse soprattutto per l'adeguamento merci, in termini di sagoma, modulo e pendenza;
- direttrici miste, per le quali occorre perseguire obiettivi sia di velocità, sia di circolazione delle merci.

Il quadro strategico qui proposto si presta inoltre ad una prima identificazione del fabbisogno infrastrutturale generato sui principali nodi metropolitani dalle esigenze di circolazione merci o passeggeri a lunga percorrenza e che, per poter supportare la selezione degli investimenti, deve essere opportunamente rapportato agli obiettivi di sviluppo dei servizi regionali.

Su questa base, sarà possibile in prospettiva sviluppare una dettagliata analisi della capacità residua disponibile per ciascuna categoria di treno, da utilizzarsi come quadro di riferimento per una adeguata valutazione tecnico-economica dei singoli interventi di potenziamento della rete.

Il quadro strategico trova una prima articolazione operativa in relazione agli investimenti inseriti nel Contratto di Programma di RFI e consente di definire un insieme di programmi e di interventi da considerare, a seconda dei casi: invariati, soggetti a *project review*, ovvero a progetto di fattibilità, da sottoporre a rigorose valutazioni di carattere tecnico-economico ed ambientale.

A tale proposito, si è proceduto in primo luogo ad identificare **tre programmi di adeguamento**, ottenuti mediante interventi di carattere tecnologico e/o limitati adeguamenti dell'infrastruttura esistente, diffusi a larghe porzioni della rete.

P1) Sviluppo tecnologico per aumentare prestazioni e capacità

Questo programma include un ampio insieme di interventi diffusi sulla rete, finalizzati in particolare ad adeguare le tecnologie per la circolazione mediante la realizzazione di sistemi per il controllo della marcia del treno (SCMT), di segnalamento e tecnologie rivolte all'interoperabilità delle reti (ERTMS), nonché all'aggiornamento dei sistemi di telecomunicazione e GSM-R.

Tali interventi, spesso necessari anche per la velocizzazione delle linee o il loro adeguamento alle esigenze di circolazione merci, presentano in prospettiva interesse anche per l'innalzamento della capacità dei nodi, ottenuta mediante l'adozione di sistemi di segnalamento più efficienti degli attuali (HD-ERTMS) oppure attraverso interventi innovativi sull'infrastruttura digitale delle stazioni e di georeferenziazione della rete, la cui efficacia potrà tuttavia dispiegarsi appieno soltanto a seguito di un parallelo adeguamento delle flotte di rotabili circolanti all'interno.

P2) Sicurezza ed ambiente

Questo programma include interventi di diversa natura ed impegno, finalizzati da un lato a garantire la sicurezza in galleria, dall'altro a mitigare gli impatti ambientali attraverso interventi di risanamento acustico. Vi rientrano programma anche le soppressioni dei passaggi a livello e le misure di sicurezza sotto il profilo sismico ed idrogeologico.

P3) Valorizzazione turistica delle ferrovie minori

La grande importanza da attribuirsi al turismo a supporto dello sviluppo economico nazionale conduce ad identificare un programma specificamente rivolto alla valorizzazione delle linee ferroviarie minori in funzione della fruizione paesaggistica e dell'accessibilità ai siti di maggior interesse sotto il profilo ricettivo.

Tale prospettiva, connessa al potenziamento dei servizi su linee in esercizio, od anche alla riattivazione di linee dismesse, dovrà comunque essere approfondita mediante progetti di fattibilità coerenti con gli obiettivi e le strategie definite, ed opportunamente valutati attraverso analisi di tipo quantitativo.

P4) Valorizzazione rete regionale

Accanto agli adeguamenti diffusi, il programma strategico per lo sviluppo della rete ferroviaria include anche un insieme di **interventi su singole direttrici e su reti regionali**, caratterizzati da obiettivi prestazionali e, ad oggi, anche da livelli di definizione differenti, ma accomunati dalle finalità generali esposte nel precedente capitolo.

IV. 3 STRADE E AUTOSTRADE

FOCUS

Strategie

- Manutenzione straordinaria programmata
- Completamento progetti in corso di itinerari stradali omogenei
- Decongestionamento aree urbane e metropolitane (eliminazione colli di bottiglia)
- Completamento maglie autostradali
- Digitalizzazione
- Adeguamento e omogeneizzazione delle prestazioni per itinerari a bassa accessibilità autostradale

Le criticità dello SNIT di 1° livello, illustrate nel paragrafo III.2.3, vengono affrontate sia attraverso l'individuazione di specifici interventi, indirizzati a risolvere problemi localizzati relativi a tratte o itinerari, sia attivando dei programmi organici di tipo tematico volti a risolvere criticità diffuse che interessano in modo simile parti significative della rete. Questi ultimi sono in particolare:

- Programma di interventi per la conservazione, valorizzazione, adeguamento agli standard funzionali e di sicurezza;
- Potenziamento tecnologico e digitalizzazione (Smart Road).
- Programma di ripristino e messa in sicurezza delle infrastrutture a rischio sismico;
- Programmi di decongestionamento tratte autostradali e aree metropolitane.

Nella scelta degli interventi prioritari si è tenuto conto, oltre che della rispondenza agli obiettivi strategici precedentemente indicati, anche delle

esigenze di completamento di interventi già parzialmente realizzati, necessari alla chiusura di alcune maglie della rete, oltre che degli effetti sinergici generati.

Nel seguito si darà una sintetica illustrazione del processo logico che ha generato l'individuazione degli interventi prioritari, fornendo alcuni esempi significativi e rimandando alla tabella allegata al documento per una esaustiva elencazione degli stessi. Nella tabella gli interventi sono suddivisi per itinerari e programmi, e sono suddivisi in tre classi: invarianti, soggetti a *project review*, interventi di cui va sviluppato il progetto di fattibilità.

I primi rappresentano interventi ritenuti prioritari che hanno una chiara e definita connotazione sia in termini tecnici che di spesa e come tali già programmati. Nella seconda categoria rientrano interventi per i quali, fermo restando le ragioni che hanno determinato il loro inserimento tra quelli strategici, è stata prevista l'effettuazione di un riesame del progetto (tecnico, finanziario o complessivo) quindi una *project review*, secondo quanto previsto dall'art. 202 del D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, al fine di:

- Verificare la fattibilità, la sostenibilità del progetto in relazione ai costi, ai tempi ed agli impatti dello stesso;
- Verificare le scelte tipologiche alla luce dei criteri indicati dalle “Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche” del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Miglioramento della sicurezza

Le esigenze di miglioramento della sicurezza stradale e di diminuzione dell'incidentalità trovano risposta in numerosi interventi sia di sicurezza attiva che passiva. I primi sono finalizzati ad adeguare la sezione stradale agli standard attuali e a rettificare i tracciati esistenti. A titolo esemplificativo si richiamano gli interventi sulla SS658 Potenza Melfi, sulla 131 Carlo Felice.

In tale contesto è opportuno segnalare, anche se di tipologia completamente diversa, la realizzazione del nuovo asse della Gronda di Genova (c.d. di “Ponente”). Infatti, tale intervento oltre a decongestionare il sistema metropolitano ha anche positive ricadute sulla sicurezza dei tronchi prossimi a Genova delle autostrade A7, A10 e A12, le quali sono tra le prime 10 autostrade in termini di tasso di incidentalità in Italia.

Tra gli interventi tesi al miglioramento della sicurezza passiva, esemplificativo è l'intervento sulla tangenziale di Catania con l'adeguamento delle barriere di sicurezza stradali.

Decongestionamento e fluidificazione

Le criticità relative alla congestione trovano risposta in ambito extraurbano negli interventi di potenziamento delle viabilità esistenti e di realizzazione di nuovi assi per una migliore distribuzione del traffico sulla rete. In particolare il potenziamento viene realizzato attraverso:

- terze e quarte corsie in ambito autostradale;
- trasformazione da extraurbana secondaria a extraurbana principale nella rete non autostradale.

Alcuni esempi relativi al potenziamento in ambito autostradale sono rappresentati dalle tratte: Milano sud - Lodi della A1, Monselice - Padova sud e Bologna - Ferrara sud della A13, Bologna S. Lazzaro - Diramazione per Ravenna della A14 e Venezia - Gorizia - Trieste della A4. Tutte queste autostrade hanno dei valori del rapporto portata/capacità superiori a 0,8 (TGM da dati AISCAT) che evidenziano condizioni di funzionamento molto prossime alla capacità per diverse ore del giorno.

Rientrano nell'ambito degli interventi finalizzati al potenziamento delle strade extraurbane secondarie quelli sulla E78 e sulla SS272.

Per quanto concerne la realizzazione di nuovi assi per drenare e ridistribuire il traffico sulla rete si segnala ad esempio l'intervento sulla Autostrada A31.

Riguardo alla congestione ed agli obiettivi di accessibilità alle aree urbane, l'orientamento della mobilità a livello nazionale attribuisce prioritaria importanza ai servizi ferroviari. Pertanto, il criterio assunto è che il sistema strada nelle aree metropolitane debba assicurare principalmente la funzione di by-pass e di adduzione. In questa ottica, le criticità individuate fanno riferimento principalmente alle aree metropolitane di Bologna, Firenze, Genova, Roma, Bari e Catania. Le soluzioni previste per Bari, Firenze, Bologna, Catania e Roma sono dei potenziamenti, per quest'ultima si agisce prevalentemente sul sistema adduzione/smistamento del traffico. Nell'area metropolitana di Genova l'intervento riguarda invece una nuova arteria di interconnessione autostradale con funzione di by-pass, che come già evidenziato precedentemente ha positive ricadute anche sulla sicurezza del sistema.

Accessibilità

Il tema dell'accessibilità sostenibile, e quindi della facilità di raggiungimento di alcuni nodi del sistema, in termini sia di tempi di percorrenza sia di confort e di sicurezza, è stato declinato attraverso i seguenti tipi di intervento: completamento maglie della rete di 1° livello, velocizzazione dei tracciati e adeguamento alla categoria superiore (p.e. da tipo C a tipo B).

Nell'elenco si trovano numerosi interventi per il completamento della rete TEN, a titolo di esempio si richiamano l'adeguamento dell'itinerario E78 (Trasversale Toscana-Marche) e la riqualificazione dell'itinerario E45.

Relativamente all'accessibilità ai territori nonché ai distretti industriali esemplificativo è l'insieme degli interventi relativi all'itinerario Salerno-Potenza-Matera-Bari, che connette a siti di interesse turistico (Sassi di Matera patrimonio UNESCO), aree industriali (Melfi), e nodi (Potenza e Matera). Si evidenziano altresì le opere a completamento del quadrilatero Umbria-Marche, del Corridoio Tirrenico Meridionale e la nuova tratta di prosecuzione a nord dell'A31.

Conservazione, valorizzazione e adeguamento del patrimonio stradale

La vetustà della rete è stata evidenziata come una delle criticità del sistema di infrastrutture stradali, da qui la necessità di prevedere azioni tese ad istituire un quadro di interventi finalizzati a mantenere e valorizzare il sistema. È stato sottolineato come in tale quadro vadano compresi anche gli interventi necessari all'adeguamento alle normative vigenti.

Accanto agli aspetti relativi agli interventi è stata sottolineata anche una carenza di approccio sistematico e conoscitivo della patrimonio di infrastrutture stradali.

Alla luce delle criticità rilevate sono stati individuati 2 sotto-programmi:

- Interventi di manutenzione ed adeguamento della rete stradale di 1° livello;
- Rilievo e monitoraggio della rete finalizzate ad alimentare sistemi di supporto alle decisioni per la definizione di programmi di manutenzione ottimizzati.

Per il primo sotto-programma è già stato attivato uno specifico stanziamento nel contratto di programma con l'ANAS.

Per il secondo è stato previsto di dare inizio ad un progetto di fattibilità.

Ripristino e messa in sicurezza delle infrastrutture a rischio sismico

Nei paragrafi precedenti è stata messa in luce l'elevata esposizione al rischio di eventi estremi del territorio Italiano e l'importanza fondamentale della rete stradale per garantire la gestione delle emergenze. Per raggiungere una maggiore resilienza della rete primaria nei confronti degli eventi critici è stato previsto un apposito programma di interventi finalizzati a tale scopo.

Nell'ambito di tale programmazione si trovano due azioni principali, una in ambito autostradale e l'altra relativa alla restante rete di 1° livello. In particolare il primo si riferisce all'adeguamento delle opere d'arte delle autostrade A24 e A25, che riveste un ruolo fondamentale di collegamento per il cratere sismico dell'Aquilano. L'altra è relativa alla messa in sicurezza delle aree terremotate e costituisce il primo passo per affrontare questo tema in un'ottica programmatica più ampia nei successivi passi.

Potenziamento tecnologico e digitalizzazione (Smart Road)

Per fronteggiare l'insufficiente ricorso all'uso delle nuove tecnologie nelle infrastrutture stradali è stato introdotto l'avvio di uno specifico programma di interventi. Si dovrà passare, con celerità, dal fornire un supporto agli utenti o ai gestori su scala locale ad un servizio che copra l'intera rete nazionale ed almeno la rete SNIT di 1° livello. Nell'ambito di tale programma, è prevista la "Digitalizzazione della Autostrada A2 "Autostrada del Mediterraneo". Si tratta di un progetto pilota finalizzato ad applicare le tecnologie più innovative su un'infrastruttura che vuole porsi, sin da subito, all'attenzione della collettività in modo del tutto nuovo. La progressiva estensione del programma di digitalizzazione (incluso il monitoraggio con sensoristica avanzata delle strutture, come ponti e viadotti) a nuove tratte e poi almeno allo SNIT di 1° livello ha un orizzonte temporale di medio - lungo termine e potrà essere opportunamente concepito sviluppando uno specifico progetto di fattibilità.

IV.4 SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA PER LE AREE METROPOLITANE

FOCUS

Strategie

Sviluppo dei sistemi integrati su ferro (Sistemi Ferroviari Metropolitan, metropolitane, tram e altri sistemi in sede propria) nell'ambito di PUMS e valutazione ex ante dei progetti non invariati; suddivisione in quattro sottoprogrammi:

- Rinnovo e miglioramento del parco veicolare
- Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti
- Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie
- Estensione della rete di trasporto rapido di massa.

La Pianificazione territoriale ha il compito di perseguire due principali obiettivi nel prospettare le trasformazioni urbanistiche: la sostenibilità economica e la sostenibilità ambientale dello sviluppo. Per raggiungere questi obiettivi è necessario che ci sia piena e completa coerenza fra le scelte urbanistiche e quelle della mobilità in due principali contesti:

- Vi deve essere un virtuoso rapporto che garantisca che sia la città esistente che quella futura siano organizzate intorno ai principali sistemi di trasporto pubblico;
- Vi siano politiche che contrastino la dispersione insediativa, e cioè la proliferazione di abitazioni e attività produttive in contesti agricoli o urbani di piccole dimensioni, non serviti dal trasporto rapido di massa.

Le politiche di Transit Oriented Development (TOD), sviluppate nel nord America in contrasto a decenni di politiche urbanistiche sostanzialmente fondate sull'uso del mezzo privato, sono da alcuni decenni entrate nelle scelte di fondo degli strumenti di pianificazione territoriale europei. In linea con tali principi, proprio come sviluppo di TOD, risulta importante sviluppare progetti che valorizzino le aree ferroviarie dismesse o in via di dismissione.

Da una parte quindi è necessario che le città metropolitane, ma non solo loro, assumano strumenti di pianificazione che escludano categoricamente che vi siano nuovi insediamenti in territorio rurale se non in stretta continuità con centri urbani serviti dal trasporto rapido di massa, dall'altra è necessario che le nuove infrastrutture per la mobilità siano pensate e sviluppate sostenendo il modello della città compatta, e quindi garantendo efficienza, velocità e comodità soprattutto nelle aree più densamente abitate.

Inoltre la realizzazione del TRM deve essere interpretata come un'opportunità per la qualificazione della città e delle periferie; in tal ottica i progetti del TRM devono dotarsi di un progetto di riqualificazione urbana (come ad esempio è accaduta a Napoli dove la realizzazione della Linea 1 della metropolitana ha condotto ad una riqualificazione delle piazze dove sono insediate le stazioni, o a Firenze con la linea 1 del tram). In tal senso anche le grandi infrastrutture nazionali (strade, autostrade, ferrovie, aeroporti) devono dotarsi di una componente di progetto urbano che sappia mitigare gli impatti e fornire di nuovi spazi cittadini di alta qualità architettonica, ecologica e urbana.

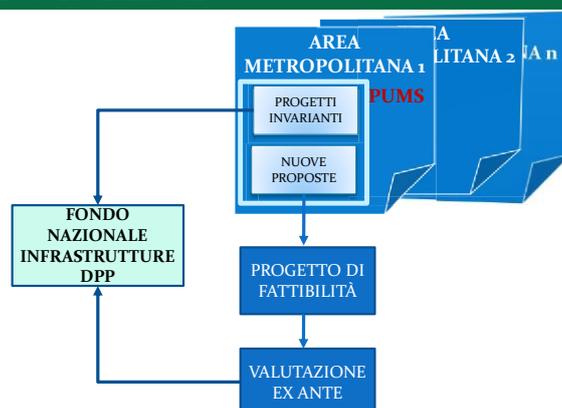
I programmi di sviluppo del trasporto rapido di massa per le città metropolitane

Le Città metropolitane per accedere ai finanziamenti per la realizzazione di nuovi interventi per il trasporto rapido di massa (SFM, Metro e Tram) dovranno presentare tre strumenti amministrativi:

- Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS);
- Progetti di fattibilità;
- Rapporto di Coerenza dei progetti presentati con gli obiettivi di Connettere l'Italia.

I PUMS conterranno due tipologie di opere di TRM: i progetti invariati e cioè le opere già finanziate dal ministero, i nuovi progetti i cui finanziamenti sono ancora da ricercare o consolidare. Relativamente ai nuovi progetti, le proposte ivi contenute saranno corredate di livelli di progettazione differenti. Per accedere alla selezione che il ministero farà per il finanziamento dell'opera, è necessario che vi sia almeno il Progetto di Fattibilità. Per la elaborazione del progetto di fattibilità il ministero stanzierà ad hoc un Fondo per la Progettazione.

FIGURA IV.4.1: IL PROCESSO DI SELEZIONE



Criteria per la selezione dei nuovi interventi da finanziare (premiabilità degli interventi)

L'esperienza acquisita sull'attuazione delle leggi di spesa per il trasporto rapido di massa, ha messo in luce una serie di criticità precedentemente esposte ed ha portato a delineare una nuova strategia per l'individuazione delle opere basata sui criteri e obiettivi contenuti nel documento "Connettere l'Italia" (ex allegato DEF,2016):

Infrastrutture utili, snelle e condivise: le opere proposte devono essere chiaramente utili ad aumentare l'accessibilità alle diverse parti dell'area metropolitana, e ciò sarà dimostrato da un progetto di fattibilità completo di una relazione costi benefici, che ne definisca anche le priorità e gli impatti e i benefici sui cittadini, centrando anche l'obiettivo di avere opere di alta qualità architettonica e urbana

Integrazione modale e intermodalità: seguire la strategia di uno sviluppo equilibrato ed integrato di tutte le differenti modalità di trasporto, incentivando quelle a basso impatto ambientale in modo da spingere la domanda di mobilità verso forme più sostenibili (cura del ferro). Vuol dire anche forte integrazione fra i

3 sistemi di TRM (SFM, Metro e Tram) e di questi con il trasporto pubblico locale di tipo autobussistico (o altre forme come la sharing mobility, ecc.).

Valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, nel quale si devono elencare tutti gli interventi sulle infrastrutture esistenti (sia manutentivi, che di potenziamento che ITS) al fine di portarle al massimo delle loro potenzialità per ottenere in tempi brevi e a costi più contenuti, incrementi di capacità, velocizzazione e sicurezza.

Sviluppo urbano sostenibile: i progetti proposti devono essere sostenuti da politiche urbane e territoriali coerenti. In altri termini vi deve essere un'esplicita politica urbanistica che contrasta la dispersione insediativa (sprawl) e che invece favorisce lo sviluppo e le trasformazioni urbane solo se servite dal trasporto rapido di massa. Le opere di mobilità devono contribuire a ridurre gli impatti negativi sulla salute, e devono essere corredate da progetti urbani che aumenteranno la qualità estetica, funzionale e formale dei luoghi attraversati. I progetti del TPL quindi come progetti che contribuiscono ad aumentare la attrattività delle città e la qualificazione delle periferie.

Il Rapporto di Coerenza dei progetti presentati con gli obiettivi di Connettere l'Italia dovrà far comprendere la **relazione che c'è fra il nuovo progetto di cui si richiede il finanziamento e gli obiettivi** prima richiamati, in relazione al PUMS stesso. Per esplicitare meglio i contenuti del Rapporto di Coerenza, si specifica quanto segue.

Per le nuove proposte saranno richiesti (ed in parte finanziati) i Progetti di Fattibilità. Il Progetto di Fattibilità dovrà essere elaborato secondo il dlgs.n°50 del 2016, valutando e confrontando diverse alternative progettuali attraverso indicatori sintetici. Per ognuno degli interventi proposti, bisogna evidenziare - attraverso vari indicatori di prestazione - la ricaduta in termini di aumento di sostenibilità che quell'intervento, inserito nella progettazione integrata e sinergica, può determinare.

Ancora, i progetti proposti dovranno seguire la logica della nuova progettazione:

- le nuove infrastrutture dovrebbero essere concepite in modo snello, intendendo con questa locuzione la riduzione degli sprechi di risorse applicando i principi e la filosofia della Lean Production (LEAN);
- porre una maggiore attenzione all'ambiente. Dai materiali costruttivi e dai materiali per i sistemi di nuova progettazione, ai sistemi di produzione e distribuzione di energia in esercizio per i sistemi esistenti;
- utilizzare le *ICT-Information Communication Technologies* per il monitoraggio, il controllo e l'informazione degli utenti;
- combinare l'aspetto estetico a quello tecnico ed economico con l'obiettivo di migliorare il contesto antropizzato o naturale nel quale le opere sono realizzate, incrementando la qualità architettonica stessa.

L'insieme di tutte le liste prioritarie prodotte dalle varie aree metropolitane, insieme alla documentazione di piano che attesta il loro impatto positivo, singolo e sinergico, sullo sviluppo della mobilità sostenibile urbana, costituiranno l'input per la successiva fase di valutazione verranno definite, attraverso analisi benefici-costi, ma sulla base degli stessi indicatori di prestazioni utilizzati nei PUMS, le opere prioritarie da finanziare e verrà deciso quali progetti allocare le risorse

disponibili con un logica di premialità. I progetti saranno valutati in funzione degli obiettivi perseguiti e dei seguenti fattori:

- risultati e della qualità delle analisi svolte;
- presenza di un cofinanziamento con le regioni;
- distribuzione territoriale (nell'ottica di compensazione tra nord e sud).

Inoltre parte del fondo per il Piano dei Progetti sarà destinato al finanziamento della fase di progettazione, anche esso allocato con la logica di premialità.

IV.5 PORTI E INTERPORTI

FOCUS

Strategie

- Collegamenti ultimo e penultimo miglio ferroviari e stradali
- Tecnologie per la velocizzazione delle procedure e aumento della capacità attuale
- Miglioramento della accessibilità marittima
- Interventi selettivi per l'ampliamento della capacità terminal container e Ro-Ro

La portualità italiana viene da una lunga stagione caratterizzata oggettivamente da assenza di visione di sistema, mancanza di una programmazione condivisa e coordinata e, non ultima, incertezza complessiva nelle risorse disponibili e nelle procedure amministrative. In uno con il cosiddetto municipalismo portuale, cui la recente riforma portuale ha provato a rimediare con un nuovo approccio alla *governance* dei sistemi portuali, si è quindi diffusa una cultura della pianificazione e della programmazione dei porti riverberatasi nei Piani Regolatori Generali e nei Piani Operativi Triennali sinteticamente illustrati in precedenza.

La traiettoria di riforma identificata dal PSNPL sta trovando adesso completezza di implementazione, con il prossimo insediamento della Conferenza Nazionale delle Autorità di Sistema Portuale, cui è demandata la pianificazione centralizzata degli investimenti e delle opere strategiche, e lo startup dei Comitati di Gestione delle stesse Autorità di Sistema Portuale, in assenza dei quali è impossibile procedere nelle stesse attività di pianificazione.

Pertanto, poiché risulta oggettivamente impossibile procedere, in questa prima fase di rinnovata pianificazione, a definire un elenco di opere prioritarie - soprattutto in assenza di adeguati progetti di fattibilità - si è deciso di procedere per ambiti di intervento, per sostenere comunque le future attività della Conferenza Nazionale e indirizzare la pianificazione di settore nel breve periodo. Contemporaneamente, riconoscendone il ruolo centrale per la definizione della strategia attuativa di lungo periodo, si ritiene che la Conferenza Nazionale delle AdSP dovrà tra i suoi primi compiti predisporre di concerto con il MIT uno studio volto ad integrare le analisi qui riportate, in modo da definire puntualmente fabbisogni e criticità nei vari settori della portualità, ed in base ad esse definire visione, opere prioritarie e pianificazione di settore di medio-lungo periodo. Di conseguenza, nei paragrafi seguenti, sulla base delle criticità e dei fabbisogni

descritti nei paragrafi precedenti, la proposta programmatica formulata dal presente documento è articolata per programmi trasversali, relativi ai seguenti ambiti:

- **manutenzione del patrimonio pubblico demaniale:** il programma prevede di intervenire su banchine, piazzali, darsene, viabilità interna portuale al fine di garantire la corretta manutenzione del patrimonio pubblico demaniale nel sedime portuale.
- **digitalizzazione della logistica e ICT:** il programma di digitalizzazione della logistica e di promozione di applicazioni ICT nei porti italiani si inserisce nell'ambito delle azioni già intraprese negli ultimi due anni, con il *preclearing* in esercizio in 14 porti italiani e 15 fast corridor operativi, e con risultati eccellenti in termini di efficientamento della catena logistica. In parallelo, si sono fatti passi avanti nella implementazione dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli e della Piattaforma Logistica Nazionale, e nel perseguimento di un approccio olistico ai Port Community Systems. Il modello integrato PMIS-PCS-AIDA-PLN/*preclearing+fast corridors* va prioritariamente esteso a tutti i porti core e *comprehensive* italiani.
- **ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti:** il programma prevede di completare la "cura del ferro" identificando le iniziative infrastrutturali più idonee ad ottimizzare l'accessibilità ferroviaria dei porti italiani, nel rispetto della vocazione e della *catchment* area di ciascun porto. Come descritto in precedenza, sia pure con le dovute attenzioni da riservare al cluster Nord Adriatico ed a situazioni locali specifiche, in Italia l'attenzione principale non va posta sulle infrastrutture lato mare, almeno non per quanto concerne l'incremento di capacità di movimentazione e gli adeguamenti necessari per accogliere le portacontainer di ultimissima generazione, ma nella implementazione di condizioni competitive, efficaci ed efficienti per l'inoltro terrestre dei container, in primo luogo tramite ferrovia. Si tratta quindi di pianificare un sistema di interventi coordinati che, agendo anche sulla semplificazione e snellimento delle regole e della gestione dei vari anelli della catena - terminalizzazione, manovra, trazione - nonché su un sistema di incentivi certi, duraturi e proporzionati, consentano di sviluppare porto per porto e relazione per relazione, servizi intermodali rapidi, economici ed affidabili. Gli interventi sono, in particolare, differenziati tra "ultimo" miglio, se ricadenti nel sedime dei porti, e "penultimo" miglio, se relativi alla competenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.
- **ultimo miglio stradale:** il programma prevede la risoluzione di criticità strutturali nell'accessibilità stradale di alcuni porti italiani, al fine di ottimizzare la loro penetrazione di mercato nelle *catchment area* di riferimento.
- **accessibilità marittima:** programma di interventi per migliorare l'accessibilità marittima, finalizzata ad accogliere naviglio di dimensioni coerenti con le tipologie di traffici da attrarre.
- **efficientamento energetico ed ambientale:** il programma prevede l'individuazione di un cruscotto di progetti coerenti e sinergici finalizzati ad incrementare significativamente la sostenibilità ambientale dei porti italiani. D'altra parte, il PSNPL individua - con l'Azione 7.1 "Misure per

l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti” - una serie di misure nella direzione dei green ports ipotizzando in particolare l'emanazione di un Decreto Legge che introduca l'obbligo di redazione dei Piani Energetici e Ambientali da parte delle AdSP e la costituzione di un fondo nazionale GREENPORTS di cofinanziamento iniziative coerenti con i PEA dei Porti da assegnare sulla base di criteri di priorità e premialità. Attualmente in Italia le tematiche relative all'efficientamento, al consumo energetico e all'innovazione tecnologica applicata alla riduzione delle emissioni inquinanti non sono particolarmente presenti nel panorama della portualità nazionale; specifici interventi per il rifornimento elettrico delle navi in sosta, per la riduzione della produzione di inquinanti, per la pulizia dei fondali o per il contenimento dei costi energetici, ad esempio, sono il risultato di azioni sperimentali ed iniziative sporadiche, spesso maturate nell'alveo dei fondi a gestione diretta UE, piuttosto che di scelte coordinate tra loro e coerenti ad una cornice strategica ed operativa definita a livello centrale.

- **waterfront e servizi croceristici e passeggeri:** il programma prevede una serie di interventi a tappeto per adeguare i servizi di accoglienza a terra, sviluppare terminal crociere laddove necessari, e intervenire sul rapporto porto-città attraverso progetti di valorizzazione dei waterfront urbani.
- **attività industriali nei porti:** il programma prevede interventi sulla filiera della cantieristica navale e sulle attività industriali a valore aggiunto nei porti.
- **aumento selettivo della capacità portuale:** il programma prevede, laddove necessario in coerenza con la visione strategica delineata in precedenza, un aumento selettivo della capacità portuale nei segmenti Ro-Ro e container.

I precedenti ambiti di intervento comprendono in maniera prioritaria il completamento dei cantieri attualmente aperti nei porti italiani, costantemente monitorati con aggiornamento quadrimestrale dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. I progetti attualmente monitorati sono 158, per circa 1.67 miliardi di €. Di questi, i progetti conclusi sono 44, una quota rilevante sarà conclusa entro il 2017, per i restanti occorre prevedere la copertura finanziaria per il completamento.

Sistema Interportuale e dei terminali ferroviari *Inland*

Come rilevato nell'ambito del già citato *Discussion Paper* sul rilancio del trasporto ferroviario delle merci, e ribadito nei successivi tavoli di lavoro coordinati dal MIT per la definizione delle *Azioni per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci*, le criticità del sistema dei nodi ferroviari interportuali e degli inland terminal sono riconducibili a deficit di capacità solo in pochi selezionati casi. Pertanto, gli investimenti in nuovi terminali sono pochi, per lo più localizzati nel Nord del Paese, e già programmati nell'ambito degli accordi Italo-Svizzeri e coerentemente con le previsioni di crescita connesse al progetto *Alptransit*. Vi sono inoltre alcuni ampliamenti già previsti di terminali prossimi alla congestione e/o interessati da sicuri futuri incrementi di domanda per effetto di altri grandi progetti sui valichi alpini (si veda il capitolo relativo alle infrastrutture ferroviarie “di linea”).

La criticità più diffusa riguarda invece i cosiddetti ultimo e penultimo miglio, adottando la stessa definizione introdotta per i porti, in particolare rispetto alla possibilità di accogliere treni di lunghezza standard ed alla scarsa fluidità delle operazioni di manovra primaria e secondaria. Tali criticità, di volta in volta ed a seconda della realtà locale, si tradurranno in uno o più dei seguenti fabbisogni: adeguamento dei fasci di arrivo/partenza, presa/consegna e carico/scarico agli standard europei e secondo tempistiche coerenti con l'upgrade delle linee afferenti al nodo; elettrificazione di raccordi e/o binari di presa/consegna; interventi sul segnalamento per velocizzare la manovra.

Non mancano, infine, casi di criticità che pregiudicano lo svolgimento di specifiche tipologie di traffico, quali ad esempio le merci pericolose, che, per poter essere svolto, deve ottemperare requisiti ben precisi. Criticità e fabbisogni si traducono, pertanto, in un programma di ultimo/penultimo miglio declinato secondo le seguenti quattro tipologie di intervento:

- elettrificazione;
- fluidificazione/velocizzazione delle operazioni di manovra;
- incremento di capacità/modulo/potenzialità di impianto;
- adeguamento nuovi traffici (es. merci pericolose).

Il gestore dell'infrastruttura nazionale appare il naturale candidato a supportare il MIT nella definizione del progetto di fattibilità di tale programma.

IV.6 AEROPORTI

FOCUS

Strategie

- Collegamenti su ferro
- Tecnologie per l'ampliamento della capacità air side degli aeroporti esistenti
- Aumento selettivo capacità per terminal e piste sature o con prestazioni non adeguate

Gli investimenti aeroportuali seguono la procedura dei Contratti di Programma che disciplinano gli impegni assunti dalle società titolari di concessione di gestione totale, in materia di realizzazione di opere infrastrutturali finalizzate all'adeguamento ed allo sviluppo dell'aeroporto nel corso del periodo contrattuale. Gli interventi previsti nei contratti di programma sono realizzati a carico dal Gestore aeroportuale che sostiene i costi del finanziamento. Al contempo, gli effetti di tali costi si riflettono nelle tariffe aeroportuali e possono avere effetti sui livelli di accessibilità e sulla competitività dei territori serviti. Permane dunque la necessità che siano valutati rispetto ai criteri di interesse generale.

I programmi delineano ambiti di sviluppo che coinvolgono potenzialmente tutta la rete aeroportuale e che si focalizzano su un particolare fabbisogno/area di intervento. I programmi individuati sono di seguito descritti

Sviluppo del cargo aereo

Il programma cargo aereo racchiude tutti gli interventi volti a sostenere le attività del trasporto aereo di merci, settore strategico per il supporto alle attività di export di rilevanza per valore dei beni movimentati, nonostante in termini di volumi il settore possa apparire meno significativo. L'obiettivo è recuperare attrattività stante il ruolo marginale che l'Italia svolge (5,9%) rispetto al mercato cargo in Europa.

Il programma comprende gli interventi volti ad aumentare attrattività e competitività del cargo aereo e si compone di interventi infrastrutturali relativi allo sviluppo di nuova capacità, e di interventi volti a risolvere i colli di bottiglia. Tra gli interventi infrastrutturali il più significativo è relativo allo sviluppo del **cargo center di Malpensa**, progetto che porterebbe la capacità dell'aerea *cargo city* vicina ad 1 milione di tonnellate quasi doppia rispetto all'attuale movimentato, ma pari al 50% del traffico movimentato da Parigi Charles de Gaulle e da Francoforte. Altri interventi sul *cargo city* sono previsti negli contratti di programma di Fiumicino, Bergamo, Catania, Bologna e Venezia.

Accessibilità su ferro

Il programma di accessibilità su ferro si pone l'obiettivo di aumentare gli standard di accessibilità mediante mezzo pubblico agli aeroporti ed in particolare mediante accesso ferroviario. Il programma in coerenza con gli obiettivi di "connettere l'Italia" mira ad integrare la rete aeroportuale a quella ferroviaria con lo scopo di far crescere la quota di accesso modale per tutti quegli aeroporti che hanno una massa critica adeguata.

Nel piano di lungo periodo almeno tutti gli aeroporti inclusi nella rete SNIT di 1° livello, saranno oggetto di progetti di fattibilità rispetto al miglioramento del livello di accessibilità ferroviaria. Tra quelli a maggiore potenzialità per traffico attuale e profili di crescita vi sono gli aeroporti di Venezia; Bergamo Orio al Serio, Napoli, Linate e Catania. Il programma include gli interventi di realizzazione o completamento di *people mover* o di sistemi leggeri per il collegamento con la rete ferroviaria e/o metropolitana. Grandi interventi riguardano la connessione ferroviaria all'aeroporto di Fiumicino, Venezia, Bergamo e Catania. Anche gli aeroporti di Milano (Linate e Malpensa) sono coinvolti rispetto al prolungamento della linea metropolitana a Linate ed al rafforzamento del numero di linee ferroviarie connesse con Malpensa.

Ottimizzazione dell'uso della capacità air side

Il programma consta da un lato di interventi anche infrastrutturali volti al miglior sfruttamento della capacità e dall'altro di interventi di natura tecnologica procedurale che consentono un aumento della capacità di gestione dei movimenti (sia nello spazio aereo che nella movimentazione a terra) di un maggior volume di traffico a infrastrutture fisiche invariate. Per quanto attiene il primo blocco:

- **Procedure *performance based navigation* (pbn)** all'aeroporto di Roma. Le procedure sviluppate sono state disegnate per agevolare il sequenziamento

degli aeromobili riducendo l'emissione di prue di vettoriamento, per le varie piste utilizzabili, in accordo ai criteri della Navigazione d'Area.

- **Spazio Aereo Nazionale *Free Route***. Rispetto al attuale sistema ATS, basato su traiettorie predefinite, vincolate da punti di riporto prestabiliti, nello spazio aereo *Free Route* gli aeromobili possono volare seguendo traiettorie ritenute ottimali (*trajectory-based*). Il concetto operativo *Free Route* è stato implementato al di sopra del livello di volo 335 (circa 10 mila metri) a partire dall'8 dicembre 2016. Entro il 1 gennaio 2022 è prevista l'estensione dello spazio aereo *Free Route* dalla quota livello di volo 305 in tutta Europa.
- **Nuovi limiti di separazione *European Wake Vortex Re-categorisation* (RECAT-EU)**. La *European Wake Vortex Re-categorisation* (RECAT-EU), si pone l'obiettivo di ridefinire le categorie di turbolenza e la conseguente separazione minima imposta tra aeromobili aumentando così la capacità delle piste e dello spazio aereo.

In relazione agli interventi infrastrutturali, il programma include gli interventi a *taxiways* e stand che aumentino la capacità di utilizzo della pista. Ad esempio è il caso degli interventi previsti nel progetto di sviluppo di Venezia: all'interno del Master Plan al 2021 oltre all'ampiamiento del terminal e al collegamento cosiddetto "*moving walkway e porta d'acqua*" (percorso pedonale di collegamento tra l'Aerostazione e la darsena) sono previsti interventi di razionalizzazione dei raccordi e dell'intero sistema di circolazione dei movimenti a terra, allo scopo di incrementare la produttività della pista e minimizzare i tempi di occupazione della stessa.

Security e investimenti a supporto del passeggero

Il programma contiene gli interventi volti ad aumentare i livelli dei controlli di sicurezza settore e gli interventi a supporto del passeggero per migliorare la qualità del servizio e la *travelling experience* in generale. l'obiettivo è favorire una minor invasività ed al contempo aumentare gli standard di sicurezza dei viaggiatori.

Particolare area di investimento è quella relativa ai terminal passeggeri. I principali progetti sono connessi alle attività di sviluppo sia di Fiumicino sud sia di Fiumicino nord e a Venezia.

I progetti relativi alla realizzazione di nuove piste coinvolgono l'aeroporto di Fiumicino, l'aeroporto di Firenze e l'aeroporto di Catania. Nel caso di Fiumicino l'intervento è realizzato allo scopo di accompagnare un profilo di crescita stimato in oltre 60 milioni di passeggeri l'anno nel medio lungo periodo. Nel caso di Firenze e di Catania, gli interventi sono abilitanti rispetto a vincoli infrastrutturali che attualmente limitano l'utilizzo sui due aeroporti di alcune categorie di aeromobili. I progetti sono in fase di *review* o di progettazione di fattibilità, in particolare in riferimento alle valutazioni di coerenza tra il profilo di evoluzione della domanda e gli interventi

IV.7 CICLOVIE

Lo sviluppo di un sistema di ciclovie nazionali sicure e di qualità è tra gli obiettivi che il MIT intende perseguire, in quanto **strumento per l'accessibilità** e, al contempo, elemento per fruire della bellezza del territorio nazionale.

Il **sistema delle ciclovie turistiche nazionali** è stato inserito nella **Legge di Bilancio 2016** (Legge n. 208 del 28 dicembre 2015), dove sono stati definiti i primi 4 interventi prioritari da realizzare, in accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, per la progettazione e realizzazione di un sistema di ciclovie turistiche nazionali, di ciclostazioni, e di interventi concernenti la sicurezza della mobilità ciclistica in ambito urbano. In totale sono stati stanziati tramite le Leggi di Bilancio 2016 e 2017, 174 milioni di euro fino al 2019 e 200 milioni di euro (40 milioni annui) dal 2020 al 2024 per interventi a sostegno della mobilità ciclistica.

Inoltre, nel dicembre 2016, sono state stanziato dal MIT - attraverso il Decreto n.481 del 29 dicembre 2016 - risorse pari a 12,34 milioni di euro da destinare al cofinanziamento di interventi per lo sviluppo e la messa in sicurezza di itinerari e percorsi ciclabili-pedonali nelle aree urbane e per le ciclovie turistiche.

Infine, il Ministero ha deciso di intervenire non solo sugli aspetti e programmatici ed economici, ma anche sugli **indirizzi progettuali** collegati realizzazione di una ciclovia. Infatti, con **Decreto Ministeriale n. 85 del 14 marzo 2017** è stato costituito presso la Direzione Generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali **un gruppo di lavoro** finalizzato a definire **gli standard e i requisiti minimi** che le ciclovie devono possedere su tutto il territorio nazionale, fornendo quindi un supporto tecnico di riferimento agli Enti che dovranno realizzarle.

I progetti in fase di attuazione/progettazione

Le prime 4 **ciclovie di interesse prioritario** sono state individuate, in accordo con la rete ciclabile EuroVelo, (itinerari 5, 7 e 8) e tenendo conto dei suggerimenti di piani già redatti da associazioni e enti locali. Il 27 luglio 2016 con la firma dei primi 3 **Protocolli di intesa** tra Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (MIBACT) e dei rappresentanti delle **8 Regioni** coinvolte, è stato **ufficialmente varato il sistema delle ciclovie turistiche nazionali**.

I 3 protocolli d'intesa riguardano la progettazione e la realizzazione delle seguenti ciclovie,:

- **“Ciclovia dell’Acquedotto Pugliese”** da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE), siglato tra MIT, MIBACT e Regioni Campania, Basilicata e Puglia, lunga circa 500 km e ricadente nel tracciato previsto dal **percorso 11 Bicalitia (Ciclovia dell’Appennino)**; il tracciato non è esattamente riconducibile alla **ciclovia Eurovelo 5 (Ciclovia Romea Francigena)**, ma ne riprende la logica in merito alle regioni attraversate (Campania, Basilicata, Puglia);
- **“Ciclovia del Sole”** da Verona (VR) a Firenze (FI) siglato tra MIT, MIBACT e Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, lunga circa 668 km (inizialmente di 300 km) e che fa parte del tratto italiano della **Eurovelo 7 (Ciclovia del Sole)**;

- “Ciclovia Ven-To” da Venezia (VE) a Torino (TO), siglato tra MIT, MIBACT e Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Piemonte, lunga 680 km e che fa parte del tratto italiano della **Eurovelo 8** (Ciclovia del Mediterraneo).

Il 21 settembre 2016 è stato inoltre siglato un ulteriore protocollo di intesa tra MIT, MIBACT e Comune di Roma che, in materia di sviluppo e sostegno alla ciclomobilità ed al turismo sostenibile in ambito urbano e metropolitano, prevede la realizzazione all'interno dell'area urbana di Roma, del **GRAB** (“**Grande Raccordo Anulare delle Biciclette**”), ciclovia di circa 45 km presente tra le 4 opere di interesse prioritario della Legge di Bilancio 2016.

Un ulteriore tassello allo sviluppo del sistema ciclabile nazionale è infine rappresentato dall'annunciato ingresso nel sistema (febbraio 2017) dell'**anello ciclabile del Garda**, di circa 140 km e compreso tra Lombardia, Trentino e Veneto, ritenuto di preminente interesse nazionale per la valenza turistica internazionale e la ricaduta economica sul territorio.

Infine, sono in fase di progettazione i seguenti ulteriori 4 progetti di ciclovie:

- Ciclovia Sarda
- Ciclovia Magna Grecia
- Ciclovia Tirrenica
- Ciclovia Adriatica
- Ciclovia Trieste - Venezia

FIGURA IV.7.1: LE CICLOVIE TURISTICHE PREVISTE NELLA LEGGE DI BILANCIO 2016 AL 21 LUGLIO 2016



IV.8 LE FONTI DI FINANZIAMENTO PER GLI INTERVENTI E I PROGRAMMI

Il completamento degli interventi invariati, considerando sia i singoli interventi programmati per ogni modalità, sia quegli interventi invariati facenti parte dei programmi complessivi, richiede un fabbisogno di risorse economiche aggiuntive rispetto alla quota parte già finanziata pari a circa 35 miliardi di euro.

Questo a fronte di una capacità di spesa in infrastrutture nazionali per il settore dei trasporti (escluso il contributo di enti regionali e locali e i finanziamenti comunitari) che, negli ultimi anni, è stata compresa fra gli 11 mld € e i 12 mld € per anno.

La sostenibilità dell'impianto programmatico contenuto nel presente documento è garantita dalla disponibilità di diversi canali di finanziamento, in parte frutto della stagione di riforme sopra descritta:

- Le disponibilità rinvenienti da revisione di spesa o revisione progettuale;
- il **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**, che garantisce copertura finanziaria al Piano Operativo del MIT; tale Piano alloca nel suo complesso 11,5 miliardi di risorse del Fondo sviluppo e Coesione 2014-2020 attraverso azioni ed interventi riferibili essenzialmente all'Obiettivo Tematico 7 dell'Accordo di partenariato "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete".
- il **Fondo Infrastrutture**, previsto dal nuovo Codice degli Appalti (cfr. art. 202 del Codice degli Appalti, ad oggi privo di fondi, ma finanziabile con le risorse di cui al comma 3 del medesimo articolo);
- il **Fondo investimenti**, previsto dall'art.1 c.140 legge 232/2016, che è caratterizzato da un orizzonte programmatico molto lungo (2032, analogo all'orizzonte temporale del presente documento) e da una forte interazione con gli obiettivi e le strategie di "Connettere l'Italia". Si tratta, infatti, di un fondo che prevede una concentrazione dei finanziamenti nella prima fase programmatica, destinati ad infrastrutture e ad interventi che discendono da tali obiettivi e strategie. Successivamente, il fondo verrà rimodulato anno per anno anche in base all'effettiva capacità di spesa consuntivata.
- l'apporto di **risorse private**, per quanto riguarda le Concessioni autostradali e aeroportuali;
- i **fondi regionali e locali di cofinanziamento**, anche a valere sui Fondi europei.

Per quanto riguarda, invece, la **progettazione di fattibilità** delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, **nonché la project review** di alcune infrastrutture solo parzialmente finanziate, per la prima volta è stato istituito il **Fondo per la progettazione**, previsto dall'art. 202, comma 1, lettera a del D.lgs 50/2016, con una richiesta di 860 mln € per il periodo 2017-2032, al fine di migliorare la capacità di programmazione e riprogrammazione della spesa anche per la progettazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale.

APPENDICE 1 – PROGRAMMI DI INTERVENTI

PROGRAMMI PRIORITARI – FERROVIE							
Id	Denominazione	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
1	Sviluppo tecnologico per aumentare la capacità e migliorare le prestazioni	Adeguamento delle tecnologie per la circolazione mediante la realizzazione di sistemi per il controllo della marcia del treno (SCMT), di segnalamento e tecnologie rivolte all'interoperabilità delle reti (ERTMS), nonché all'aggiornamento dei sistemi di telecomunicazione e GSM-R.	X			CdP	
2	Sicurezza e ambiente	Sicurezza gallerie e armamento, soppressione P.L., risanamento acustico, interventi di idrogeologia e sismica	X			CdP	
3	Valorizzazione turistica delle ferrovie minori	Valorizzazione delle linee ferroviarie minori in funzione di fruizione paesaggistica e di accessibilità ai siti di maggior interesse sotto il profilo ricettivo;			X		La prospettiva di valorizzazione delle linee ferroviarie minori è connessa al potenziamento dei servizi su linee in esercizio, od anche alla riattivazione di linee dismesse; dovrà comunque essere approfondita mediante progetti di fattibilità coerenti con gli obiettivi e le strategie definite
4	Valorizzazione delle reti regionali	Manutenzione straordinaria e potenziamento delle reti regionali	X			CdP	

PROGRAMMI PRIORITARI – STRADE E AUTOSTRADE							
Id	Denominazione	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
1	Valorizzazione del patrimonio stradale esistente	Conservazione, valorizzazione e adeguamento agli standard funzionali di sicurezza del patrimonio stradale esistente	X			CdP Anas PO MIT	
	Potenziamento tecnologico e digitalizzazione (Smart Road)	Digitalizzazione autostrada A2 "Autostrada del Mediterraneo"	X				
2		Digitalizzazione rete primo livello			X		Progetto di fattibilità per determinare la soluzione più sostenibile per il potenziamento della rete di primo livello
3	Ripristino e messa in sicurezza delle infrastrutture a rischio sismico	Autostrade A24 e A25 adeguamento sismico viadotti, adeguamento gallerie e interventi adeguamento infrastruttura	X			Concessione	
		Interventi di messa in sicurezza, ripristino e potenziamento del sistema della viabilità delle aree terremotate.	X			CdP Anas	
		Ampliamento alla quarta corsia dell'autostrada A1 nella tratta Milano sud - Lodi	X			Concessione	
		Ampliamento alla terza corsia dell'autostrada A13 nella tratta Monselice - Padova sud	X			Concessione	
4	Decongestionamento e fluidificazione Tratte autostradali (ampliamento a terza e quarta corsia)	Ampliamento alla terza corsia dell'autostrada A13 nella tratta Bologna - Ferrara sud	X			Concessione	
		Ampliamento alla quarta corsia dell'autostrada A14 nella tratta Bologna S. Lazzaro - Diramazione per Ravenna	X			Concessione	
		Realizzazione della terza corsia dinamica sull'autostrada A12 nella tratta Cerveteri - Torrimpietra in carreggiata sud	X			Concessione	
		Tangenziale di Catania: realizzazione della terza corsia e adeguamento delle barriere di sicurezza	X			CdP Anas	
		G.R.A. e A91 Roma-Fiumicino: realizzazione di corsie complanari al GRA tra Via Casilina e lo svincolo di Tor Bella Monaca e potenziamento dello svincolo Tiburtina.	X			CdP Anas	
5	Decongestionamento delle aree metropolitane	Interventi di ulteriore fluidificazione del nodo di Roma			X		Progetto di fattibilità finalizzato alla individuazione degli interventi
		Tangenziale di Bari: Potenziamento della variante nel tratto compreso tra Bari e Mola di Bari con adozione della sezione stradale B	X			CdP Anas	
		Completamento del potenziamento del nodo di Firenze (Autostrada A1 e Autostrada A11)	X			Concessione	
		Potenziamento in sede del Sistema Autostradale e Tangenziale di Bologna	X			Concessione	
		Gronda di Genova (c.d. "Ponente") nuova tratta per il potenziamento dell'interconnessione A7-A10-A12	X			Concessione	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO							
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note	
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Acquisto materiale rotabile per linea metropolitana in esercizio e futura estensione	X			L'intervento è parzialmente compreso nel P.O. (MIT)	
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI	X				
		Realizzazione quadruplicamento Porta Susa –Porta Nuova rete RFI	X				
		Completamento stazioni Dora e Zappata del passante ferroviario	X				
		Valutazione ex ante degli interventi proposti nel PUMS			X		
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Interconnessione Rebaudengo - passante ferroviario	X			Compresa nelle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015)	
		Completamento tratta della linea metropolitana in fase di realizzazione	X			La linea metropolitana di Torino fa parte delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015); l'intervento è parzialmente compreso nel P.O. (MIT)	
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione della metropolitana	X			La linea metropolitana di Torino fa parte delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015)	
		Valutazione ex ante degli interventi proposti nel PUMS			X		

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovamento e miglioramento del parco veicolare	Fornitura di nuovo materiale rotabile per il sistema metropolitano	X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico delle linee ferroviarie con servizio metropolitano Potenziamento infrastrutturale Voltri-Brignole rete RFI Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti	X		X	
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie	Metropolitana - Stazione passante Corvett Completamento del collegamento ferroviario aeroporto di Genova	X			Intervento compreso nel P.O. del MIT
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti (in particolare estensione delle reti metropolitane e tranviaria)			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Sostituzione e fornitura materiale rotabile per la rete tranviaria	X			
	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Interventi per velocizzare e migliorare l'accessibilità delle reti tranviarie esistenti Manutenzione e potenziamento delle linee metropolitane Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI Valutazione ex ante degli interventi proposti nel PUMS	X X X X			
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Completamento lavori in corso delle Linee Metropolitane M1 e M4, anche per collegamento tramite M4 con aeroporto di Linate Completamento della Linea tranviaria Milano - Seregno Collegamenti ferroviari a Malpensa (interconnessione tra il terminal T2 e la rete RFI in direzione Gallarate e Sempione)	X X		X	Nel P.O. (MIT) è contenuto il ripristino dei tagli di finanziamento per la linea metropolitana M4, e la tratta della M1 Sesto FS - Monza Bettola. La linea M4 Lorenteggio-Linate è una delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015)
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione della rete tranviaria Estensione della linea metropolitana M5 Valutazione ex ante degli interventi proposti nel PUMS	X		X X	Nel P.O. è contenuta la metrotranvia Milano - Limbiate L'opera è contenuta nelle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015)

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI VENEZIA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovo del parco mezzi della ferrovia con servizio metropolitano Upgrading tecnologico e infrastrutturale nodo RFI - ammmodernamento linea ferroviaria con servizio metropolitano - soppressione passaggi a livello e ricostruzione opere d'arte	X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Collegamento sulla linea Venezia Trieste per accessibilità ferroviaria ad aeroporto Realizzazione di due nuove fermate del servizio ferroviario metropolitano (via Olimpia e Municipalità della Gazzera) nel centro urbano di Mestre-Venezia Elaborazione del PUMS e valutazione ex ante degli interventi proposti	X			
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Elaborazione del PUMS e valutazione ex ante degli interventi proposti, in particolare estensione rete tranviaria			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile da dedicare al Sistema Ferroviario Metropolitano	X			Parte dell'intervento è contenuto nel P.O. (MIT)
		Upgrading infrastrutturale e tecnologico del nodo ferroviario (anche con adeguamenti linee passanti e potenziamento tratte a singolo binario)	X			
	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Completamento fermate SFM	X			
2		Linea ferroviaria con servizio metropolitano Bologna - Portomaggiore: eliminazione delle interferenze con la rete stradale nel tratto urbano di Bologna	X			La linea FSM fa parte delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015), tale intervento è presente anche nel P.O. (MIT)
		Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS			X	
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Realizzazione e migliorare l'accessibilità e la riconoscibilità delle fermate del Sistema ferroviario Metropolitano	X			
		Realizzazione della nuova linea tranviaria			X	In fase di completamento di progettazione
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio			X	Valutazione del fabbisogno di nuovi rotabili
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI	X			
		Quadruplicamento Firenze Rifredi-Firenze Statuto del sistema ferroviario metropolitano			X	
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Fermata Guidoni sulla linea RFI per migliorare l'accessibilità all'aeroporto	X			
		Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti				
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Completamento linee tranviarie 2, 3	X			Intervento compreso nelle 25 opere del PIS (ALL-INF. DEF 2015)
		Estensione della linee tranviarie 2, 3, 4	X			
		Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Acquisto materiale rotabile per linee metropolitane in esercizio e futura estensione e per le ferrovie Roma Lido e Roma Viterbo Manutenzione straordinaria per i rotabili delle metropolitane in esercizio Manutenzione straordinaria metropolitane e ferrovie Roma Lido e Roma Viterbo, con upgrading tecnologico Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI, anche finalizzato a migliorare i collegamenti con l'aeroporto di Fiumicino	X X X		X	Valutazione del fabbisogno di nuovi rotabili
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Ferrovia con servizio metropolitano: realizzazione nodo di interscambio di Pigneto con la metro C e copertura del vallo del Pigneto Ferrovia con servizio metropolitano: potenziamento terminal ferroviario di Fiumicino Aeroporto e valutazione fattibilità collegamenti ferroviari da FL5 Ferrovia con servizio metropolitano: Raddoppio di alcune tratte critiche	X X X		X	Intervento parzialmente finanziato nel P.O. de MIT
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Metro C: completamento realizzazione in corso fino a Colosseo con integrazione delle opere in corso per recepire prescrizione MIT - incremento di materiale rotabile Servizio ferroviario metropolitano: completamento anello ferroviario a nord	X X	X		Presente nelle 25 Opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015) Project Review con analisi di alternativa di tracciato rispetto a progettazione preliminare già effettuata
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Metro C: project review per tratta Colosseo - Clodio Mazzini Metro B - prolungamento oltre Rebibbia Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS	X	X	X	Affidamento dell'intervento in Project Financing da parte di Amm. Comunale

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Acquisto di materiale rotabile per le linee ferroviarie con servizio metropolitano Acquisto di materiale rotabile per le linee metropolitane Completamento dei lavori sulla Linea Arcobaleno	X X X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Potenziamento del servizio FSM delle linee Cumana, Circumflegrea e Circumvesuviana attraverso raddoppio di alcune tratte e riqualificazione e completamento delle stazioni Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI Attivazione stazione di Traccia Realizzazione Hub Pompei Ammodernamento funzionale tecnologico della linea metropolitana 1 Potenziamento infrastrutturale del sistema tranviario cittadino Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS	X X X X	X X	X	Parte dell'intervento di potenziamento è compreso nel P.O. (MIT), in particolare gli interventi di compatibilità urbana della linea ferroviaria nel territorio di Pompei, per la Ferrovia Circumflegrea- Tratta Soccavo/Traiano- Pianura: risanamento statico della vecchia Galleria Camaldoli - Adeguatezza impiantistica ed opere complementari Hub Pompei in fase di progettazione di fattibilità Il progetto definitivo andrà rivisto in funzione delle nuove tecnologie disponibili Nel P.O. del MIT è compresa la voce "progettazione di interventi sui sistemi di mobilità multimodale in ambito regionale ed urbano
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Completamento dei lavori di estensione della Linea Metropolitana 1 - chiusura anello Completamento dei lavori della Linea Metropolitana 6 Completamento dei lavori sulla Linea Metropolitana 7 - Bretella di collegamento tra la linea Cumana e linea Circumflegrea	X X			La linea 1 della metropolitana di Napoli è una delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015), l'intervento di completamento della tratta Dante - Garibaldi - CDN è compreso nel P.O. (MIT) La linea 6 della metropolitana di Napoli è una delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015), il completamento della tratta Mergellina- Municipio è inserito nel P.O. (MIT)
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione della linea metropolitana 6 per servire area di Bagnoli Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS	X	X	X	Project Review per la tratta Terracina - Giochi del Mediterraneo

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI BARI						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio			X	Valutazione del fabbisogno di nuovi rotabili
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico e sistemazione nodo ivi inclusi interventi per sicurezza della circolazione della rete ferroviaria Sud-Est Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS	X			Presente nel P.O. MIT (macro voce riferita alla Regione Puglia)
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Completamento lavori bretella ferroviaria sud-est barese	X			
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Prolungamento linea FM1 Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS	X			Nel P.O. (MIT) è inserito il prolungamento della tratta Bari - San Paolo fino a stazione "delle Regioni"
					X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio			X	Valutazione del fabbisogno di nuovi rotabili
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI	X			
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Valutazione ex ante degli interventi individuati nella proposta di PUMS (in particolare realizzazione della MMS - Metropolitan Mobility System)			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio			X	Valutazione del fabbisogno di nuovi rotabili
		Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI	X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Completamento anello ferroviario con servizio Metropolitano	X			Nel P.O. (MIT) è contenuta la tratta Giachery-Politeama-Notarbartolo; il "nodo di Palermo" è compreso nelle 25 Opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015)
		Elaborazione del PUMS e valutazione ex ante degli interventi proposti				
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione delle linee tranviarie 1, 3	X		X	
		Elaborazione del PUMS e valutazione ex ante degli interventi proposti			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI MESSINA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Interventi di manutenzione e miglioramento del parco veicolare tranviario	X			
		Opere di ripristino e manutenzione della linea tranviaria	X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico del nodo ferroviario	X			
		Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti			X	
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti			X	

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI CATANIA						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Fornitura di materiale rotabile per tratte in esercizio e in corso di realizzazione del sistema ferroviario con servizio metropolitano	X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Elaborazione del PUMS e valutazione ex ante degli interventi proposti			X	
3	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie in esecuzione	Ferrovia Circumetnea-Completamento dei lavori in corso, anche per migliorare accessibilità ferroviaria Nuova fermata di Fontanarossa - Aeroporto su rete RFI Sistemazione nodo di Catania e upgrading infrastrutturale e tecnologico del sistema ferroviario con servizio metropolitano	X X X			La Circumetnea è una delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015); la tratta Nesima - Miserbianco centro è contenuta nel P.O. (MIT)
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Ferrovia Circumetnea-Estensione della linea Elaborazione del PUMS e valutazione ex ante degli interventi proposti	X			La Circumetnea è una delle 25 opere del PIS (ALL.INF. DEF 2015); la tratta Nesima - Miserbianco centro è contenuta nel P.O. (MIT)

PROGRAMMA CITTÀ METROPOLITANA DI CAGLIARI						
Id	Categoria	Descrizione Interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Acquisto di nuovo materiale rotabile tranviario	X			
2	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading infrastrutturale e tecnologico nodo RFI Potenziamento della rete tranviaria (raddoppio di una tratta della linea 1, completamento e adeguamento fermate, stazioni). Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti	X X			
4	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione della rete tranviaria Elaborazione del PUMS e Valutazione ex ante degli interventi proposti	X		X	Parte dell'estensione dovrà essere opportunamente valutata con Progetto di fattibilità; nel Piano Operativo (MIT) risultano finanziati interventi su metro Cagliari e Sassari

PROGRAMMI PRIORITARI – PORTI E INTERPORTI

Id	Categoria	Descrizione interventi	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Note
1	Manutenzione del patrimonio pubblico demaniale	Interventi su banchine, piazzali, darsene, viabilità interna portuale al fine di garantire la corretta manutenzione del patrimonio pubblico demaniale nel sedime portuale.			X	
2	Digitalizzazione della logistica e ICT	Estensione del modello integrato PMIS-PCS-AIDA-PLN/preclearing + fast corridors a tutti i porti core e comprehensivi italiani.			X	
3	Ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti	Completare la "cura del ferro" identificando le iniziative infrastrutturali più idonee ad ottimizzare l'accessibilità ferroviaria dei porti italiani, nel rispetto della vocazione e della catchment area di ciascun porto(ad esempio, collegamenti ferroviari di ultimo e penultimo miglio dei porti di Genova, Livorno, Napoli, Trieste e Gioia Tauro)	X	X	X	
4	Ultimo miglio stradale	Risoluzione di criticità strutturali nell'accessibilità stradale di alcuni porti italiani, al fine di ottimizzare la loro penetrazione di mercato nelle catchment area di riferimento (ad esempio di Ancona, Civitavecchia, Piombino, Bari, Salerno e Savona).	X		X	
5	Accessibilità marittima	Interventi per migliorare l'accessibilità marittima, finalizzata ad accogliere naviglio di dimensioni coerenti con le tipologie di traffici da attrarre (ad esempio, diga foranea di Genova, interventi a Taranto, accessibilità "grandi navi" - passeggeri e merci - a Venezia, dragaggi nel porto di Napoli)	X		X	
6	Efficientamento energetico e ambientale	Incrementare significativamente la sostenibilità ambientale dei porti italiani, in coerenza/sinergia con il fondo greenports.			X	
7	Waterfront e servizi crocieristici e passeggeri	Interventi per adeguare i servizi di accoglienza a terra, sviluppare terminal crociere laddove necessari, e intervenire sul rapporto porto-città attraverso progetti di valorizzazione dei waterfront urbani.	X		X	
8	Attività industriali nei porti	Interventi sulla filiera della cantieristica navale e sulle attività industriali a valore aggiunto nei porti (ad esempio, bacino di carenaggio nel porto di Gioia Tauro e Palermo)	X		X	
9	Aumento selettivo e/o razionalizzazione della capacità portuale	Aumento selettivo e razionalizzazione della capacità portuale nei segmenti Ro-Ro e container, in coerenza con la visione strategica del sistema portuale italiano (ad esempio, interventi nei porti di Trieste, Napoli e Livorno)	X	X	X	
10	Ultimo miglio ferroviario per gli interporti	Interventi di upgrade prestazionale e funzionale delle connessioni di ultimo e penultimo miglio di interporti, terminali ferroviari, piattaforme logistiche e raccordi industriali	X	X	X	

PROGRAMMI PRIORITARI – AEROPORTI							
Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli strumenti di programmazione	Note
1	Accessibilità su ferro	<p>Collegamenti agli aeroporti di alcuni dei principali nodi urbani tramite metropolitana o rete RFI (Napoli, Milano Linate, Genova, Lamezia Terme, Bergamo, Firenze, Venezia, Catania), anche attraverso la realizzazione di fermate di interscambio o il miglioramento della loro accessibilità o integrazione</p> <p>Potenziamento accessibilità ferroviaria - Fiumicino: potenziamento dell'infrastruttura attuale, anche con interventi tecnologici e modifiche ai PRG di stazione, e potenziamento del terminal ferroviario RFI attuale con valutazione della possibilità di collegamento ferroviario della linea Roma-Civitavecchia</p>	X	X	X		Progetto di fattibilità per la fermata di Lamezia Terme
		Potenziamento dei servizi ferroviari di collegamento a Malpensa (Rho-Gallarate, collegamento Sud, collegamento Nord)	X	X	X		Progetto di fattibilità per l'interconnessione del terminal T2 con la rete RFI in direzione Gallarate e Sempione.
2	Sviluppo del cargo aereo	Dotazione di capacità (cargo city, spazi logistici, piazzali) per la competitività nel settore air cargo, e l'integrazione della rete logistica per gli aeroporti di Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Bergamo Orio Al Serio, Catania, Bologna, Venezia	X			X	I costi da sostenere sono coperti da tariffa come da CdP
3	Sviluppo della capacità air side degli aeroporti attuali	Introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative e sviluppo di infrastrutture accessorie per il maggior sfruttamento della capacità aeroportuale e di gestione dello spazio aereo: Free Route Airspace” (FRA) - nuovo modello di definizione di rotte basate su traiettorie dirette, nuovi limiti di separazione minima tra aeromobili, procedure PERFORMANCE BASED NAVIGATION (PBN) per l'aeroporto di Roma			X		
		Potenziamenti infrastrutture di volo in asservimento alle piste	X			X	I costi da sostenere sono coperti da tariffa come da CdP
4	Terminal passeggeri, Security e passengers experience	Introduzione di interventi per il miglioramento della security, volti ad aumentare i livelli dei controlli di sicurezza e interventi a supporto dei passeggero per migliorare la qualità del servizio e la travelling experience in generale	X	X	X	X	I costi da sostenere sono coperti da tariffa come da CdP; sono inclusi anche alcuni interventi con istruttorie in approvazione o project review
		Espansione della capacità dei terminal per gli hub intercontinentali (Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia)	X			X	

APPENDICE 2 – INTERVENTI

INTERVENTI PRIORITARI – FERROVIE							
Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli strumenti di programmazione	Note
1	Direttrice Torino-Lione	Nuova Linea Torino-Lione: Tunnel di base - Nodo di Torino (compresa Gronda merci)	X	X		CdP, accordo internazionale	Project review finalizzata a verificare la funzionalità merci e ridefinire i costi dell'intervento (Gronda merci)
2	Direttrice Liguria – Alpi	Connessioni con i valichi svizzeri: potenziamento Gallarate-Rho, raddoppio Vignale-Oleggio-Arona	X	X		CdP	Project review finalizzata a verificare l'ordine di priorità degli interventi da attuarsi nell'ambito della direttrice Liguria-Alpi
		Nodo di Milano: upgrade tecnologico ed infrastrutturale	X			CdP	Project review quadruplicamento tratta Tortona-Voghera finalizzata alla definizione delle priorità (AVR Milano-Tortona-Genova); Prog. di fattibilità finalizzato a verificare anche la funzionalità merci - connessione con il nodo di Torino (AVR Torino-Alessandria-Genova)
3	Direttrice Genova – Ventimiglia	Velocizzazione Torino/Milano-Genova: quadruplicamento Milano-Pavia,AVR Milano-Tortona-Genova, AVR Torino-Alessandria-Genova	X	X	X	CdP	Project review finalizzato a verificare anche la funzionalità merci - connessione con il nodo di Torino (AVR Torino-Alessandria-Genova)
		Galleria dei Giovi e Nodo di Genova	X	X		CdP, 25 opere (All.Inf. DEF2015)	Project review finalizzata all'ottimizzazione dell'inserimento nella rete esistente (Galleria dei Giovi); Project review finalizzata a verificare la funzionalità ed il modello di esercizio (Nodo di Genova)
		Completamento del raddoppio Savona-Ventimiglia: raddoppio Andora-Finale L.		X		CdP	Project review finalizzata a verificare il tracciato più idoneo e la funzionalità per il traffico regionale

INTERVENTI PRIORITARI – FERROVIE (SEGUE)

Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli strumenti di programmazione	Note
4	Direttore trasversale	Linea AV/AC tratta Brescia-Verona, Shunt di Brescia Linea AV/AC tratte: Verona-Bivio Vicenza, Bivio Vicenza-Padova	X X	X X		CdP, 25 opere (All.Inf. DEF2015) CdP, 25 opere (All.Inf. DEF2015)	Project review finalizzata a verificare costi e modello di esercizio (Shunt di Brescia) Project review in corso (attraversamento di Vicenza)
5	Direttore Verona - Brennero	Tratta di valico: Galleria e Lotto 1 (Fortezza-P.te Gardena) Tratta di adduzione	X	X		CdP, 25 opere (All.Inf. DEF2015), accordo internazionale CdP	Project review finalizzata a verificare i costi, nonché la funzionalità del nodo di Verona in connessione alla Trasversale, bypass di Trento e Bolzano
6	Direttore Venezia-Trieste/Udine	Tratta Venezia-Trieste Dorsale centrale: Upgrading direttissima Roma-Firenze	X X			CdP CdP	Project review completata (studi regione Friuli Venezia Giulia)
7	Direttore centrale e direttore Tirrenica Nord	Accesso ai porti tirrenici: Adeguamento merci tratta BO-FI storica con prosecuzione verso Pisa, e Potenziamento linea Pontremolese; Tratta Pisa-Roma: Potenziamento ed eventuale AVR Pisa-Roma		X	X	Cdp	Project review finalizzata alla verifica delle priorità di intervento (linea Pontremolese) Prog. di fattibilità finalizzato a verificare gli itinerari merci di accesso ai porti tirrenici ed al nodo di Roma nonché il possibile utilizzo per i collegamenti AVR Genova-Roma
8	Direttore Adriatico-Ionica	Nodo di Roma: raddoppio linee Campoleone-Aprilia, Cesano-Bracciano, Lunghezza-Guidonia; Potenziamento nodo di Roma Adriatica: Velocizzazione Bologna-Foggia-Bari-Lecce (AVR) Ionica: Potenziamento Taranto-Metaponto-Sibari-Paola; Potenziamento Sibari-Catanzaro-Reggio Calabria	X X	X X	X	CdP CdP	Project review finalizzata a verificare la chiusura dell'anello ferroviario Nord. Project review finalizzata a rivedere i costi (Potenziamento Taranto-Metaponto-Sibari-Paola); Progetto di fattibilità comparato su itinerario merci/passeggeri via Paola o Catanzaro (Potenziamento Sibari-Catanzaro-Reggio Calabria)

INTERVENTI PRIORITARI – FERROVIE (SEGUE)							
Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli strumenti di programmazione	Note
9	Trasversali appenniniche centro Italia	Tratta Orte-Falconara: Velocizzazione e/o completamento raddoppio; Tratta Roma-Pescara: varianti di tracciato			X	CdP	Prog. di fattibilità comparato, finalizzato a verificare la soluzione migliore per i collegamenti tra Roma e l'area adriatica
10	Direttrice Napoli-Bari	Tratta Napoli-Foggia-Bari: nuova linea AVR	X			CdP, 25 opere (All.Inf. DEF2015)	
11	Direttrice Salerno - Taranto	Tratta Battipaglia-Potenza-Metaponto			X	CdP	Prog. di fattibilità finalizzato a verificare costi e domanda passeggeri
12	Direttrice Napoli - Palermo	Tratta Salerno-Reggio Calabria: Upgrade tecnologico ed infrastrutturale, AVR Salerno-Reggio Calabria	X		X	CdP	Prog. di fattibilità finalizzato a verificare le modalità più efficienti per velocizzare le tratte Salerno-Battipaglia-Paola-Reggio Calabria
		Attraversamento dello stretto			X		Prog. di fattibilità finalizzato a verificare le possibili opzioni di attraversamento sia stabili che non stabili
13	Rete sarda	Direttrice Messina-Catania-Palermo: Raddoppio Messina-Catania e velocizzazione Catania-Siracusa, AVR Palermo-Catania: lotti già finanziati e da finanziare	X	X		CdP, P.O. MIT	Project review finalizzata a verificare i costi in relazione alla funzionalità attesa
		Tratte Cagliari-Sassari/Olbia	X	X		CdP	Invarianti gli interventi di Bauladu e Bonorva

INTERVENTI PRIORITARI – STRADE E AUTOSTRADE							
Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
1	Autostrada del Brennero A22	Potenziamento dell'autostrada A22 tra Bolzano sud e l'interconnessione con l'autostrada A1 Verona Nord Nuovo collegamento autostradale Campogalliano – Sassuolo tra l'autostrada A22 e la S.S. 467	X			Concessione	
2	Autostrada Val d'Astico A31	Nuova tratta, Piovene Rocchette – Valle dell'Astico, di prosecuzione a nord dell'autostrada A31 Completamento a nord dell'autostrada A31 con nuova viabilità ordinaria tratta Valle dell'Astico – Besenello	X	X		Concessione	Valutazione di una ipotesi di realizzazione come extraurbana principale in luogo di autostrada
3	Autostrada A4 Venezia - Gorizia - Trieste	Potenziamento dell'autostrada A4 mediante l'ampliamento alla terza corsia nelle tratte tra Quarto d'Altino e Villesse e tra San Donà di Piave e Villesse	X			Concessione 25 opere (All.Inf. DEF2015)	
4	Pedemontana Veneta	Nuova Superstrada Regionale a pedaggio Pedemontana Veneta	X			Concessione 25 opere (All.Inf. DEF2015)	
5	Autostrada Pedemontana Lombarda	Nuova Autostrada Regionale Pedemontana Lombarda	X			Concessione 25 opere (All.Inf. DEF2015)	
6	Autostrada A33 Asti Cuneo	Completamento dell'autostrada A33 Asti – Cuneo		X		Concessione	Revisione del progetto piano altimetrico per riduzione costi e velocizzazione della realizzazione
7	Itinerario Autostradale Medio Padano	Raccordo Autostradale A15 - A22 - TiBre 1° lotto Nuovo collegamento Tibre – Cispadana	X				Project review finalizzata a verificare anche altre soluzioni e relative necessità / opportunità
		Nuova Autostrada Regionale Cispadana (Project Financing)	X				Project review finalizzata a verificare le soluzioni
		Adeguamento collegamento Autostradale Ferrara – Porto Garibaldi (Project Financing)		X			

INTERVENTI PRIORITARI – STRADE E AUTOSTRADE (SEGUE)

Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
8	Itinerario Civitavecchia-Orte-Ravenna - Venezia	Completamento SS 675 Orte-Civitavecchia - Nuova tratta Monte Romano est - Civitavecchia	X			CdP Anas	
		Riqualificaz. E45/SS 3 bis Orte-Ravenna	X		X	CdP Anas	Progetto di fattibilità per la risoluzione delle criticità esistenti
		Riqualificaz. SS309 Ravenna - Venezia	X		X	CdP Anas	
9	Itinerario E78 - Trasversale Toscana-Umbria-Marche	E78 Grosseto-Fano: Potenziamento tratto Grosseto - Siena con adeguamento a 4 corsie	X			CdP Anas 25 opere (All. Inf. DEF2015)	Project review finalizzata a verificare anche altre soluzioni progettuali per l'individuazione della alternativa più sostenibile
		Project Review dell'adeguamento e del potenziamento a 4 corsie dei tratti Siena-Bettolle (A1), nodo di Arezzo (S.Zeno) - Selci Lama (E45) e Selci Lama (E45) - San Stefano di Gaifa		X			
10	Itinerario Centro Settentrionale Tirrenico	Completamento itinerario Livorno Civitavecchia		X			Project review con valutazione possibili alternative, incluso la riqualifica dell'attuale infrastruttura extraurbana principale
11	Quadrilatero Umbria-Marche	Opere integrative a completamento dell'itinerario (Pedemontana delle Marche)	X			CdP Anas 25 opere (All. Inf. DEF2015)	
12	Itinerario Tirrenico Centro-Meridionale (RM-NA)	Corridoio Tirrenico Meridionale Autostrada Regionale Tor de Cenci - Latina (Project Financing)	X				Progetto di fattibilità finalizzato alla identificazione della soluzione progettuale sostenibile che risolve l'attraversamento urbano dei mezzi pesanti
		Variante in Comune di Formia SS 7 (Pedemontana)			X	CdP Anas	
		Potenziamento SS 7 quater Domitiana			X		Progetto di fattibilità finalizzato alla identificazione dell'alternativa progettuale sostenibile che risolve le criticità esistenti e completa l'itinerario tirrenico centro meridionale

INTERVENTI PRIORITARI – STRADE E AUTOSTRADE (SEQUE)							
Id	Denominazione	Descrizione	Invariante	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
13	SS.N.372 Telesina Benevento-Caianello	Riqualificazione ed adeguamento a 4 corsie della SS.N.372 Telesina: 1° lotto da San Salvatore Telesino a Benevento Progetto di fattibilità 2° lotto da Caianello (A1) a San Salvatore Telesino	X		X	CdP Anas	Progetto di fattibilità finalizzato alla identificazione della soluzione progettuale ottimale che risolve le criticità esistenti in continuità con il 1° lotto
14	Itinerario Salerno-Potenza-Matera-Bari	Riqualificazione RA5 5 e SS 407 Basentana - 2° Stralcio e completamento SS 658 Melfi - Potenza - Messa in sicurezza del tracciato stradale in tratti saltuari e allacciamento stabilimento industriale Adeguamento collegamenti SS 96 Matera-Bari	X			CdP Anas	
15	A2 "Autostrada del Mediterraneo" SA-RC	Adeguamento delle sedi esistenti e tratti di nuova realizzazione Salerno-Potenza-Bari - 4° tratta: da zona industriale Vaglio a svincolo SP Oppido - SS 96 Miglioramento viabilità di adduzione (A2 Salerno-Reggio Calabria) - Svincoli di Cosenza Nord (località Settimo di Rende) e Cosenza Sud	X		X	CdP Anas	Progetto di fattibilità finalizzato al miglioramento dell'accessibilità al territorio ed alla velocizzazione dell'itinerario da Salerno a Bari
16	Strada Statale 106 Jonica	Completamento 3° megalotto della S.S. 106 Jonica, dall'innesto con la S.S. 534 a Roseto Capo Spulico Completamento dell'itinerario	X	X		CdP Anas 25 opere (All.Inf. DEF2015)	Project Review finalizzata a verificare anche altre soluzioni progettuali per l'individuazione dell'alternativa più sostenibile

INTERVENTI PRIORITARI – STRADE E AUTOSTRADE (SEQUE)							
Id	Denominazione	Descrizione	Invarianti	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
17	Itinerario Sardo	"SS.N.131 Carlo Felice e Diramazione Centrale Nuorese - Adeguamento, messa in sicurezza e risoluzione dei nodi critici con il completamento dell'itinerario Sassari-Olbia	X			CdP Anas 25 opere (All.Inf. DEF2015)	
18	A19 Palermo-Catania	Riqualificazione e Manutenzione A19 Palermo-Catania	X			CdP Anas	
19	Agrigento-Caltanissetta SS640	Potenziamento collegamento SS 640 Agrigento-Caltanissetta	X			25 opere (All.Inf. DEF2015)	
20	Autostrada Ragusa – Catania	Autostrada Ragusa – Catania (Project Financing)	X				

INTERVENTI PRIORITARI – AEROPORTI							
Id	Denominazione	Descrizione	Invarianti	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
1	Sviluppo aeroporto di Fiumicino air side and land side	Costruzione di una nuova pista di volo (terza pista) e adeguamento della capacità dei terminal coerentemente con le previsioni di crescita dei passeggeri	X	X		CdP	È in istruttoria il progetto preliminare della pista di volo - prossima attivazione VIA - Verifica di coerenza con le tempistiche dei piani di sviluppo del traffico aereo
2	Nuova pista aeroporto di Catania	Costruzione di una pista che possa accogliere aerei utilizzati nel medio lungo raggio e interrimento tratto ferroviario		X		CdP	Procedura di verifica e revisione dei costi
3	Nuova pista aeroporto di Firenze	Nuova pista di lunghezza pari a 2400 metri e conseguente rifacimento del terminal		X		CdP	Il Progetto Definitivo è in istruttoria per ricognizione definitiva sull'intervento

INTERVENTI PRIORITARI – CICLOVIE							
Id	Denominazione	Descrizione	Invarianti	Project Review	Progetto di Fattibilità	Presenza negli Strumenti di programmazione	Note
1	"Ciclovia Ven-To" da Venezia (VE) a Torino (TO)	Realizzazione di una ciclovia di 680 km da Venezia a Torino	X				
2	"Ciclovia del Sole" da Verona (VR) a Firenze (FI)	Realizzazione di una ciclovia di 300 km da Verona a Firenze	X				
3	"Ciclovia dell'Acquedotto Pugliese" da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE)	Realizzazione di una ciclovia di 500 km da Caposele a Santa Maria di Leuca	X				
4	GRAB (Grande Raccordo Anulare delle Biciclette)	Realizzazione di una ciclovia di 44 km intorno Roma	X				
5	Ciclovia del Garda	Realizzazione di una ciclovia di 144 km intorno al Lago di Garda	X				
6	Ciclovia Sarda	Realizzazione di una ciclovia con valenza anche turistica			X		
7	Ciclovia Magna Grecia	Realizzazione di una ciclovia attraverso Puglia, Basilicata, Calabria			X		
8	Ciclovia Tirrenica	Realizzazione di una ciclovia attraverso Liguria, Toscana, Lazio			X		
9	Ciclovia Adriatica	Realizzazione di una ciclovia lungo la direttrice adriatica			X		
10	Ciclovia Trieste - Venezia	Realizzazione di una ciclovia lungo la direttrice Trieste - Lignano Sabbiadoro (Venezia)			X		

PAGINA BIANCA

Allegato IV

Relazione sullo stato di attuazione degli impegni
per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	259
I. LE RECENTI EVOLUZIONI DEL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE E EUROPEO.....	261
I.1. IL PACCHETTO “CLIMA-ENERGIA” AL 2020	262
I.2. IL “QUADRO CLIMA-ENERGIA 2030”	265
II. IL RAGGIUNGIMENTO DELL’OBIETTIVO DI KYOTO.....	267
III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALL’OBIETTIVO DI CUI ALLA DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO N. 406/2009/CE DEL 23 APRILE 2009.....	268
III.1. SITUAZIONE EMISSIVA SETTORI NON-ETS.....	268
III.2. AZIONI DA ATTUARE IN VIA PRIORITARIA PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI ANNUALI DI CUI ALLA DECISIONE 406/2009/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO	269
III.3. CONSEGUENZE IN CASO DI MANCATO RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI ANNUALI DI RIDUZIONE PER IL PERIODO 2013-2020	271
IV. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 23-24 OTTOBRE 2014 IN MERITO ALLE POLITICHE CLIMATICHE ED ENERGETICHE PER IL 2030	273

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'articolo 2, comma 9 della legge n. 39 del 7 aprile 2011 di rimodulazione degli strumenti e del ciclo di bilancio stabilisce che *“in allegato al DEF è presentato un documento, predisposto dal Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall’Italia in sede europea ed internazionale, e sui relativi indirizzi.”*

La presente relazione è stata predisposta in ottemperanza a quanto disposto dalla legge n. 39 del 7 aprile. Le informazioni riportate nella presente relazione considerano la Delibera del CIPE recante il Piano di Azione Nazionale per la riduzione dei gas serra per il periodo 2013-2020, approvata in data 8 marzo 2013, e sono state aggiornate sulla base dei più recenti dati emissivi, degli scenari elaborati in sede europea e dello scenario “BASE” elaborato dal “Tavolo della Decarbonizzazione dell’Economia” della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della legislazione più recente approvata.

PAGINA BIANCA

I. LE RECENTI EVOLUZIONI DEL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE E EUROPEO

Dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, si è svolta a Parigi la XXI Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro per la lotta contro i cambiamenti climatici che, con la decisione 1/CP21, ha adottato l'Accordo di Parigi¹. L'Accordo definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C, rispetto ai livelli pre industriali.

L'Italia ha firmato l'accordo il 22 Aprile 2016 e lo ha ratificato l'11 Novembre 2016.

Alla data di stesura del presente documento, 137 (su 197) Parti della Convenzione Quadro hanno ratificato l'accordo. L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 Novembre 2016, ovvero 30 giorni dopo il deposito degli strumenti di ratifica da parte di almeno 55 Parti della Convenzione che rappresentano almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas a effetto serra.

Pertanto, la prima sessione della Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA1) si è riunita già a Novembre 2016 a Marrakech e i lavori per la definizione degli strumenti attuativi dell'accordo sono in corso.

L'Accordo prevede, accanto alle misure di riduzione delle emissioni (mitigazione), anche misure per l'adattamento al cambiamento climatico, finalizzate ad accrescere la capacità dei Paesi di adattarsi agli effetti avversi dei cambiamenti climatici. I flussi finanziari a supporto di tali azioni dovranno essere orientati in modo da essere coerenti con un percorso di sviluppo sostenibile a basse emissioni e resiliente ai mutamenti del clima.

I Paesi firmatari dovranno puntare a raggiungere il picco globale delle emissioni quanto prima e ad effettuare rapide riduzioni al fine di pervenire ad un equilibrio tra emissioni e assorbimenti nella seconda parte del secolo.

Al momento dell'adesione all'Accordo ogni Paese deve predisporre e comunicare il proprio "Contributo determinato a livello nazionale" (INDC - *Intended Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni 5 anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo. I contributi determinati a livello nazionale già presentati volontariamente prima dell'approvazione dell'Accordo, saranno riconosciuti automaticamente quali primo contributo, a meno che il rispettivo Paese decida diversamente. I Paesi che hanno già formulato un contributo determinato a livello nazionale con un obiettivo al 2030, come

¹ http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

l'Unione europea, sono chiamati a confermare o aggiornare il proprio contributo entro il 2020.

L'Accordo di Parigi ha effetto dal 2020 e intende proseguire e rafforzare quanto avviato con il Protocollo di Kyoto² e con il suo emendamento (Emendamento di Doha³) che stabiliscono impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra⁴ da parte dei Paesi industrializzati (nessun impegno era identificato per i Paesi in via di sviluppo), rispettivamente, nei periodi 2008-2012 e 2013-2020.

Per quanto riguarda il Protocollo di Kyoto, l'Unione europea nel suo complesso⁵ si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Successivamente tale impegno, assunto collettivamente, è stato ripartito in maniera differenziata tra gli Stati membri della Unione Europea. In tale contesto, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6,5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012 (Legge 120/2002), ossia le emissioni di gas serra non potevano superare le 483,3 MtCO₂/anno.

L'impegno di riduzione delle emissioni sottoscritto dalla Unione europea nell'ambito del periodo 2013-2020 coincide con l'impegno già assunto unilateralmente con l'adozione del cosiddetto pacchetto "clima-energia", ovvero una riduzione delle emissioni del 20% al 2020 rispetto ai livelli del 1990 (si veda paragrafo 1.1)⁶.

Gli obiettivi di riduzione successivi al 2020 sono contenuti nel "Contributo determinato a livello nazionale" (INDC) dell'Unione Europea⁷ e sono pari ad una riduzione delle emissioni del 40% rispetto ai livelli del 1990. Si rimanda al successivo paragrafo 1.2 per maggior dettaglio.

1.1. Il pacchetto "clima-energia" al 2020

Il Consiglio Europeo di primavera del 2007 ha riconosciuto la necessità che l'Unione europea avviasse una transizione verso un'economia a basso contenuto di carbonio attraverso un approccio integrato che prevedesse politiche energetiche e per la lotta ai cambiamenti climatici, anche in assenza di un impegno multilaterale. A tale riguardo, il Consiglio si è impegnato a raggiungere entro il 2020 i seguenti obiettivi energetici e di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra:

- obiettivo unilaterale di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990;

² <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

³ http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf

⁴ Anidride carbonica, protossido di azoto, metano, gli idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo.

⁵ In virtù del cosiddetto meccanismo della 'bolla', sulla base del quale Paesi con obiettivo di riduzione individuale 'raggruppano' i propri impegni nell'ambito di un unico obiettivo di riduzione (http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/3145.php)

⁶ Malgrado l'iter del deposito dello strumento di ratifica non sia stato ancora completato, l'Unione europea si è impegnata, comunque, a dare attuazione al secondo periodo di impegno del Protocollo già a partire dal 1° gennaio 2013.

⁷ <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

- riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto allo scenario *business as usual*;
- produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici dell'Unione europea;
- uso dei biocombustibili per il 10% della quantità di combustibile utilizzato nel settore dei trasporti.

In aggiunta, il Consiglio Europeo di primavera del 2007 ha stabilito la necessità di sviluppare un quadro di riferimento tecnico, economico, normativo al fine di diffondere le tecnologie per la cattura e il sequestro del carbonio entro il 2020.

A seguito delle conclusioni del Consiglio, è stato approvato il cosiddetto "*Pacchetto clima-energia*", ossia un insieme di provvedimenti legislativi finalizzati a dare attuazione agli impegni assunti.

Tra i vari provvedimenti in materia di gas serra, quelli più rilevanti sono la Decisione 406/2009/CE⁸ (c.d. *Decisione "Effort Sharing"*) e la Direttiva 2003/87/CE (c.d. *Direttiva "Emissions Trading"*).

1.1.1 La Decisione 406/2009/CE "Effort sharing"

La Decisione 406/2009/CE ripartisce tra gli Stati Membri l'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas serra per i settori non regolati dalla Direttiva 2003/87/CE (*Direttiva "Emissions trading"*), ovvero trasporti, civile, piccola industria, agricoltura e rifiuti. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del -13%, rispetto ai livelli, del 2005 entro il 2020.

Questo obiettivo è stato quantificato per l'intero periodo 2013-2020 con la Decisione 162/2013/UE⁹, che ha assegnato a tutti i Paesi europei degli obiettivi annuali di emissione dal 2013 al 2020 per i settori sopra indicati, non soggetti a "*Emissions Trading*".

Per effetto della definizione delle quantità di emissioni relative ai settori produttivi inseriti nel campo di applicazione dell'*Emissions Trading* a partire dal 2013, gli obiettivi "*Effort Sharing*" di cui alla Decisione 2013/162/UE sono stati aggiornati con la Decisione 2013/634/UE¹⁰.

1.1.2 La Direttiva 2009/29/CE "Emissions Trading"

Un altro provvedimento chiave per l'attuazione degli impegni assunti dal Consiglio Europeo del 2007 è la revisione della cosiddetta *Direttiva "Emissions Trading"* (Direttiva 2003/87/CE).

A partire dal 2005, la *Direttiva "Emissions Trading"* istituisce il sistema comunitario per lo scambio delle quote di gas serra all'interno della Comunità (*EU Emissions Trading Scheme*, EU ETS). Il funzionamento del sistema EU ETS,

⁸ Decisione concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:090:0106:0110:IT:PDF>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0634&from=IT>

significativamente rivisto per il periodo 2013-2020 con l'approvazione della Direttiva 2009/29/CE, è di seguito sintetizzato:

- La Direttiva regola le emissioni di gas serra provenienti dalla maggior parte delle attività industriali ⁽¹¹⁾ e dal settore aereo, e prevede l'obbligo di rendere annualmente un numero di "quote" di emissione pari alle emissioni di CO₂ rilasciate durante l'anno precedente⁽¹²⁾. La restituzione delle quote avviene per via informatica attraverso la sezione italiana del Registro dell'Unione.
- Una quota rappresenta il diritto per l'operatore di rilasciare in atmosfera una tonnellata di CO₂. Nel periodo 2008-2012, tutti i settori hanno beneficiato di assegnazioni di quote a titolo gratuito. A partire dal 2013, solo alcuni settori (prevalentemente i settori manifatturieri) hanno beneficiato di quote assegnate a titolo gratuito, mentre il settore termoelettrico deve acquistare all'asta o sul mercato secondario tutte le quote necessarie a "coprire" le emissioni generate dalla produzione di energia elettrica.
- Il meccanismo prevede che un operatore che abbia ricevuto gratuitamente le quote, se emette nel corso dell'anno un quantitativo di emissioni superiore a quello delle quote ad esso assegnate deve acquistare (sul mercato secondario o all'asta) le quote necessarie a "coprire" le emissioni in eccesso. Al contrario, se nel corso dell'anno un operatore emette in atmosfera emissioni in quantità minore rispetto alle quote ad esso assegnate, può vendere sul mercato le quote non utilizzate ai fini della restituzione. Il prezzo della quota è determinato dal mercato sulla base dell'equilibrio tra domanda e offerta.

A causa principalmente della crisi economica, a partire dal 2009, si è determinato un *surplus* di quote di CO₂ sul mercato, che ne ha causato la diminuzione di prezzo. Tale diminuzione ha determinato il perdurare di un segnale di prezzo insufficiente a stimolare la transizione verso una economia a basse emissioni di carbonio, rispetto a quanto previsto dalla valutazione di impatto della Direttiva 2009/29/CE '*Emissions trading*'.

Al fine di correggere tale malfunzionamento del mercato, la Commissione Europea ha proposto misure di breve e lungo periodo:

- Per il breve periodo, si è stabilito di posticipare la messa all'asta di 900 milioni di quote fino al 2019-2020 (c.d. *backloading*);
- Per il lungo periodo, è stata adottata la cosiddetta "*riserva stabilizzatrice del mercato*"¹³ che rappresenta un meccanismo di controllo dell'offerta di quote sul mercato, al fine di garantire che il prezzo delle stesse resti tale da incentivare le misure di riduzione delle emissioni da parte degli impianti soggetti alla norma. Tale riserva sarà costituita e operativa a partire dal 2018.

¹¹ Attività di combustione energetica, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, lavorazione prodotti minerali, produzione di pasta per carta, carta e cartoni.

¹² Ad esempio nel 2008 i gestori devono rendere quote in numero pari alle emissioni di CO₂ rilasciate dall'impianto nell'anno 2007.

¹³ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.264.01.0001.01.ENG

I.2. Il “Quadro clima-energia 2030”

Come accennato al paragrafo 1, i nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030, come stabiliti dalle conclusioni del Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre costituiscono il “Contributo determinato a livello nazionale” (INDC) dell’Unione Europea⁷.

In sintesi, gli obiettivi sono:

- riduzione dei gas serra di almeno il 40% a livello europeo rispetto all’anno 1990;
- obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27% di consumi energetici da rinnovabili;
- obiettivo indicativo a livello europeo pari ad almeno il 27% per il miglioramento dell’efficienza energetica nel 2030 rispetto alle proiezioni del futuro consumo di energia.

Le citate Conclusioni stabiliscono che tale obiettivo sia ripartito tra i settori ETS e non-ETS, rispettivamente, pari al 43% e al 30% rispetto al 2005.

Sulla base del mandato definito nelle Conclusioni del Consiglio di Ottobre 2014, nel luglio 2015, la Commissione ha presentato una proposta di ulteriore revisione della Direttiva 2003/87/CE ‘*Emissions trading*’ che prevede per i settori sottoposti alla norma, tra l’altro:

- l’incremento del fattore di riduzione lineare dell’ammontare totale di quote disponibili da 1,74% a 2,2%, per consentire il raggiungimento dell’obiettivo di riduzione assegnato al settore ETS (-43% rispetto alle emissioni del 2005);
- la determinazione *ex ante* della percentuale di quote di emissione da distribuire gratuitamente (43%) e quelle da allocare mediante asta (57%);
- l’aggiornamento dei criteri per la definizione dei settori industriali considerati esposti al rischio di delocalizzazione verso Paesi che non hanno regolamentato le emissioni di gas a effetto serra.

Il negoziato per la revisione della direttiva ‘*Emissions trading*’ è attualmente in corso. Il Consiglio Ambiente ha adottato il proprio orientamento generale durante la riunione del 28 febbraio 2017. Nel mese di Aprile 2017 comincerà la fase di negoziato tra Commissione, Parlamento e Consiglio con lo scopo di raggiungere un accordo, se possibile, in prima lettura.

Per quanto riguarda l’obiettivo di riduzione nei settori non-ETS, il 20 luglio 2016 sono state presentate due proposte di Regolamento, la prima (Regolamento “*Effort Sharing*”) volta a definire le riduzioni annuali delle emissioni di gas serra per il settore non ETS per il periodo 2021-2030, la seconda (Regolamento LULUCF) relativa all’inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas ad effetto serra risultanti dall’uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura. La proposta di Regolamento “*Effort Sharing*”:

- ripartisce l’obiettivo europeo di riduzione delle emissioni del 30% tra gli Stati Membri sulla base del PIL pro-capite del 2013. Per l’Italia è previsto un obiettivo di riduzione al 2030 pari al -33% rispetto al 2005;
- mantiene gli strumenti di flessibilità già previsti nella legislazione vigente (*banking, borrowing* e trasferimenti)

- introduce due nuove flessibilità: la prima, per alcuni Stati membri tra cui non è inclusa l'Italia, prevede un trasferimento limitato e *una tantum* delle quote ETS per un ammontare massimo europeo pari a 100 milioni di tonnellate; la seconda consiste nel poter usufruire di crediti generati dal settore LULUCF per un ammontare massimo europeo di 280 milioni di tonnellate;
- prevede una flessibilità specifica per i Paesi con obiettivo positivo al 2020 (Paesi dell'Est che, di fatto, avevano la possibilità di aumentare le emissioni al 2020) che potranno beneficiare al 2021 di un numero aggiuntivo di crediti.

Per quanto concerne gli obiettivi sulle rinnovabili e sull'efficienza energetica, la Commissione ha adottato il 30 novembre 2016 il pacchetto "*Smart and Clean Energy for All Europeans*" che, *inter alia*, include e la revisione della Direttiva sulla Efficienza Energetica (il target europeo è incrementato al 30%), e la revisione della Direttiva sulle Fonti Rinnovabili (RES).

Queste iniziative legislative stanno procedendo di pari passo e in raccordo con la strategia, avviata dalla Commissione Europea sull'Unione dell'Energia nel febbraio 2015, per conseguire l'obiettivo di un sistema energetico europeo in grado di garantire energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi ragionevoli per i cittadini.

Il 30 novembre 2016 è stata presentata dalla Commissione anche la proposta legislativa sulla *Governance* dell'Unione dell'energia che prevede la predisposizione di Piani Nazionali Clima ed energia. Tali Piani individueranno gli obiettivi nazionali al fine di contribuire agli obiettivi europei al 2030, nonché le misure con cui si intenderà raggiungere tali obiettivi in materia di: riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, rinnovabili, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno e ricerca/innovazione/competitività.

II. IL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO DI KYOTO

Come già ricordato nei paragrafi precedenti, con la ratifica del Protocollo di Kyoto (Legge 120/2002) l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni nazionali di gas ad effetto serra del -6,5% nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990. Tale impegno implicava che le emissioni nazionali di gas ad effetto serra non potessero superare le 483,3 MtCO_{2eq} all'anno nel periodo 2008-2012.

La tabella 1 fornisce la sintesi delle informazioni riguardanti l'Italia come riportate nel *"Report on the individual review of the report upon expiration of the additional period for fulfilling commitments (true-up period) for the first commitment period of the Kyoto Protocol of Italy"*¹⁴, inviato ufficialmente all'Italia dall'UNFCCC. Come si evince dalla tabella, gli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto (primo periodo di impegno) sono stati raggiunti, con una limitata quantità in eccedenza, riportata al secondo periodo di riferimento.

TABELLA 1 – SINTESI DELLE INFORMAZIONI PER L'ITALIA NEL PRIMO PERIODO DEL PROTOCOLLO DI KYOTO 2008-2012

Anno base definito per il protocollo di Kyoto - CO ₂ , CH ₄ and N ₂ O/F-gases	1990	
Emissioni di GHGs per l'anno base (t CO ₂ eq)	516.850.887	
Impegno di riduzione nel primo periodo - Articolo 4 (% dell'anno base)	93,5	
Quantità assegnata stabilita dall'articolo 3, paragrafo 7, del protocollo di Kyoto (tCO ₂ eq) periodo 2008-2012		2.416.277.898
Emissioni Italiane di GHGs per il primo periodo del Protocollo di Kyoto (tCO ₂ eq) 2008-2012		2.479.638.840
Quantità di unità del Protocollo di Kyoto ritirate nel primo periodo 2008-2012 colmando la distanza rispetto alla quantità assegnata i con i meccanismi di flessibilità (sia per il Governo italiano che per gli operatori ETS).		2.479.638.840
Quantità di AAUs, CERs e ERUs disponibili per essere portate nel secondo periodo del Protocollo di Kyoto al 19 novembre 2015 (sia del Governo italiano che degli operatori ETS).		795.601 AAUs; 2.138.152 CERs; 1.108.946 ERUs
Abbreviazioni: AAU = assigned amount unit, ammontare assegnato ai diversi Paesi Annex 1; CER = certified emission reduction, riduzioni ottenute da progetti di CDM con Paesi in via di sviluppo; ERU = emission reduction unit, riduzioni generate da progetti di Joint implementation con Paesi Annex 1 ex est-europei, GHG = greenhouse gas, F-gases = gas fluorinati, t CO ₂ eq = tonnellate di CO ₂ equivalente.		

¹⁴http://unfccc.int/kyoto_protocol/reporting/trueup_period_reports_under_the_kyoto_protocol/items/9049.php

III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALL'OBIETTIVO DI CUI ALLA DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO N. 406/2009/CE DEL 23 APRILE 2009

Come detto, la Decisione 406/2009/CE regola le emissioni di gas serra dei settori non ETS (trasporti, civile, piccola industria, agricoltura e rifiuti) definendo obiettivi di riduzione annuali legalmente vincolanti per il periodo 2013-2020, differenziati per ciascuno Stato Membro. Con la Decisione 162/2013/EU gli obiettivi annuali per l'Italia sono stati determinati come indicato in tabella 2. In tabella sono stati riportati gli obiettivi risultanti dall'applicazione della metodologia aggiornata che i Paesi che hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto sono tenuti ad utilizzare a partire dal 2013. Tali obiettivi sono stati aggiornati rispetto al 2012 per tenere conto delle emissioni degli impianti inseriti nel sistema ETS per il periodo 2013-2020 definiti nella Decisione 634/2013/EU, pari a circa 9 MtCO_{2eq}/anno per l'intero periodo 2013-2020.

TABELLA 2- OBIETTIVI DI CUI ALLE DECISIONI N. 162/2013/CE E 634/2013/CE

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Assegnazione (fattori di emissione 4° rapporto IPCC)	317,8	315,6	313,5	311,3	309,2	307,1	304,9	302,8
Assegnazione (fattori di emissione 4° rapporto IPCC , escluse le emissioni inserite nel campo di applicazione ETS dal 2013)	308.2	306.2	304.2	302.3	300.3	298.3	296.4	294.4

III.1. Situazione emissiva settori non-ETS

La tabella 3 riporta la stima delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra per gli anni 2013-2015 e 2020 (c.d. scenario di riferimento), ottenuta con la metodologia definita nel 4° rapporto IPCC. Lo scenario emissivo nazionale riportato è stato aggiornato sulla base di parametri quali l'andamento del PIL, della popolazione, del valore aggiunto dei settori produttivi e dei prezzi internazionali dell'energia pubblicati dall'Unione europea nell'ambito dell'aggiornamento degli scenari energetici europei all'orizzonte 2030. Lo scenario di riferimento comprende l'effetto, in termini di riduzione delle emissioni, delle misure attuate e adottate fino al dicembre 2014 ed elencate in Allegato 2.

Come evidenziato nella tabella, la piena attuazione degli impegni assunti in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili di cui alle Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007, permette al Paese di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi della Decisione 'Effort Sharing', così come quantificati con la Decisione 162/2013/EU integrata di quanto previsto dalla Decisione 634/2013/EU per gli impianti e le relative emissioni ricadenti nel campo di applicazione ETS.

TABELLA 3 – EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG) PER I SETTORI NON ETS (MTCO₂EQ)

	2013 (1)	2014	2015	2016 (2)	2020
	(MtCO ₂ eq)				
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	273,8	268,5	274,7	273,5	265,9
Obiettivo Decisioni n. 162/2013 e 634/2013	308,2	306,2	304,2	302,3	294,4
Distanza dagli obiettivi	-34,4	-37,7	-29,5	-28,7	-28,5

(1) I valori emissivi 2013 e il 2014 differiscono da quanto riportato nel documento del 2016 conseguentemente all'aggiornamento annuale della serie storica delle emissioni. In particolare, per il 2014 l'aumento di circa 4 Mt di GHGs sono dovuti all'aggiornamento dei dati energetici di consumo di diesel e benzina per il trasporto su strada; sono inoltre presenti alcune variazioni nei consuntivi ETS degli ultimi anni.

(2) Il dato emissivo 2016 per i settori non ETS sarà disponibile dopo il 31 marzo quando saranno caricati da tutti gli operatori i valori emissivi ETS. Stime preliminari indicano che le emissioni di GHGs totali nel 2016 sono diminuite dello 0.7% rispetto ai valori 2015. La riduzione riguarda principalmente gli impianti soggetti a ETS.

Il dato 2020 riportato in tabella è ripreso dallo scenario di riferimento comunicato alla Commissione Europea il 15 marzo 2017 ai sensi del Regolamento 525/2013 sul meccanismo di monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra. I dati 2013 e 2014 e 2015 sono dati di consuntivo così come da inventario comunicato alla Commissione Europea a gennaio 2017.

Gli obiettivi delle Decisioni sono riferiti alla metodologia aggiornata (4° rapporto IPCC), applicati obbligatoriamente a partire dal 2013.

III.2 Azioni da attuare in via prioritaria per il raggiungimento degli obiettivi annuali di cui alla Decisione 406/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio

Il Paese ha avviato un percorso idoneo a rispettare gli obiettivi annuali vincolanti di cui alla Decisione 406/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 (così come articolata nelle successive Decisioni 162/2013/UE e 634/2013/UE) e compatibile con i nuovi obiettivi attesi al 2030 in seguito all'approvazione dell'Accordo di Parigi e dell'obiettivo di decarbonizzazione dell'economia al 2050, pur permanendo la necessità di assicurare l'attuazione delle misure di cui all'allegato 2¹⁵. Si riporta di seguito l'elenco dei provvedimenti ed atti, completati e in corso di definizione, su efficienza energetica e fonti rinnovabili:

- Proroga e potenziamento delle detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati sino al 31 dicembre 2017 (Ecobonus).
- Decreto 26 giugno 2015 di "Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici".
- Decreto 26 giugno 2015 recante le "Linee Guida nazionali per la certificazione energetica edifici".
- Decreto 26 giugno 2015 recante "Schemi e modalità di riferimento per la compilazione della relazione tecnica di progetto ai fini dell'applicazione delle prescrizioni e dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici".

¹⁵ Nell'allegato sono riportati gli effetti delle misure limitatamente all'orizzonte 2020. Queste misure e i provvedimenti e atti in corso di approvazione citati nel testo avranno un effetto anche all'orizzonte 2030 che è in corso di valutazione.

- Decreto 16 febbraio 2016 recante “Aggiornamento della disciplina per l’incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l’incremento dell’efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili (c.d. Conto termico).
- Attivazione della Cabina di regia su l’Efficienza Energetica (DM 9 gennaio 2015) per la predisposizione dei decreti attuativi del Dlgs 102/2014.
- Decreto interministeriale 16 settembre 2016 recante le modalità di attuazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale (art. 5, d.lgs. 102/2014).
- Decreto interministeriale 5 dicembre 2016 recante approvazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale, ai sensi degli articoli 5, comma 2 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e 9, comma 1 del D.M. 16 settembre 2016.
- Predisposizione del decreto sul Fondo nazionale per l’efficienza energetica (art. 15, d.lgs. 102/2014).
- Aggiornamento del meccanismo dei Certificati Bianchi e determinazione di nuovi obiettivi di efficienza energetica per i grandi distributori di energia elettrica e gas.
- Decreti interdirettoriali sui Programmi regionali di Audit di efficienza energetica alle PMI.
- Decreto n. 40 del 22 febbraio 2016, emanato ai sensi dell’art. 9 del D.L. 91/2014, per il finanziamento a tasso agevolato di interventi di efficientamento energetico da realizzarsi sugli immobili di proprietà pubblica destinati ad uso scolastico ed universitario, ivi compresi gli asili nido e gli istituti per l’alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). Si tratta della riprogrammazione del Fondo per l’efficientamento energetico degli edifici scolastici avviato nel 2015.. Lo sportello per la presentazione delle istanze si è aperto il 21 aprile 2016 e si chiuderà il 30 giugno 2017.
- Finanziamento di circa 100 milioni a valere sui Fondi di sviluppo e coesione con 66 progetti di efficientamento energetico di edifici pubblici di enti locali (edifici comunali, asl, scuole).
- Finanziamento per l’efficientamento energetico dell’illuminazione pubblica dei siti comunali interessati dai percorsi giubilari.
- Attivazione di un Protocollo con centri di ricerca/amministrazioni pubbliche per lo sviluppo della produzione e uso dei biocarburanti nel settore aviazione
- Decreto del 23 giugno 2016 di incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico. Decreto 13 ottobre 2016, n.264 recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti.
- Decreto 16 dicembre 2016, n.257 di attuazione della direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi;
- Predisposizione dello schema di del Decreto sulle emissioni da impianti di biomassa che contribuiscono al quadro normativo delle fonti rinnovabili elettriche.

- Predisposizione dello schema di decreto di incentivazione del biometano quando immesso in rete.
- Predisposizione del decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2015/652/UE del consiglio del 20 aprile 2015 che stabilisce i metodi di calcolo e gli obblighi di comunicazione ai sensi della direttiva 98/70/CE del parlamento europeo e del consiglio relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e della direttiva (UE) 2015/1513 del parlamento europeo e del consiglio del 9 settembre 2015 “che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, di prossima pubblicazione.

Al fine di monitorare lo stato di attuazione degli impegni assunti per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare provvederà regolarmente all’aggiornamento:

- dello scenario tendenziale e con misure e alla sua estensione all’anno 2030;
- dello stato di attuazione delle misure di cui all’allegato 2 ;
- della distanza dagli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE.

Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare riferirà in merito all’aggiornamento di cui sopra in occasione della presente relazione annuale.

III.3 Conseguenze in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali di riduzione per il periodo 2013-2020

L’articolo 7, comma 1 della Decisione 406/2009/CE stabilisce che se le emissioni di gas a effetto serra derivanti dai settori non regolati dalla Direttiva 2003/87/CE (*‘Emissions trading’*) superano l’assegnazione annuale di emissioni allo Stato membro in questione si applicano le misure seguenti:

- deduzione dall’assegnazione di emissioni dello Stato membro dell’anno successivo di una quantità di tonnellate di biossido di carbonio equivalente pari all’ammontare delle emissioni in eccesso moltiplicate per un fattore di mitigazione di 1,08;
- obbligo di predisporre un piano d’azione correttivo conformemente al paragrafo 2 dell’articolo 7;
- sospensione temporanea della possibilità di trasferire parte dell’assegnazione di emissioni dello Stato membro e dei suoi diritti JI/CDM a un altro Stato membro fino a quando lo Stato membro non ha rispettato l’obiettivo di riduzione assegnato.

Come ricordato nei paragrafi precedenti, tuttavia, sulla base degli scenari emissivi valutati, la piena attuazione delle politiche e misure ad oggi approvate permette all’Italia di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE *‘Effort Sharing’*.

PAGINA BIANCA

IV. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 23-24 OTTOBRE 2014 IN MERITO ALLE POLITICHE CLIMATICHE ED ENERGETICHE PER IL 2030

Il Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono gli obiettivi per il periodo 2021-2030.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, l'elemento centrale del nuovo Quadro Clima Energia 2030 è l'obiettivo di riduzione dei gas serra di almeno il 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990. Questa riduzione è articolata in una riduzione del 43% per il settore ETS ed una del 30% per i settori non soggetti a ETS, calcolate rispetto all'anno 2005.

Come già precedentemente ricordato, le Conclusioni prevedono, inoltre due obiettivi energetici, ovvero un obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27% di consumi energetici da rinnovabili, ed uno indicativo sempre del 27% in termini di efficienza energetica.

Infine, per meglio interpretare i valori mostrati, occorre tenere presente che l'obiettivo dei settori non soggetti a ETS per il 2030 include le emissioni/assorbimenti derivanti da uso dei suoli, cambiamenti dell'uso dei suoli e dalle foreste, sebbene le modalità di inclusione non siano ancora definite. Per tale ragione, queste emissioni/assorbimenti sono escluse dai dati riportati nella seguente tabella 4, che mostra l'evoluzione al 2030 dell'attuale scenario di riferimento per i settori ETS e non-ETS.

TABELLA 4 – EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG) AL 2030 (MTCO₂EQ) (1)

	2005	2020	2025	2030
	(MtCO ₂ eq)			
GHGs totali - scenario di riferimento	579,4	425,9	407,1	392,1
Emissioni ETS - scenario di riferimento	252,9	160,0	152,1	140,0
<i>Riduzione rispetto a- 2005 - emissioni ETS</i>		-37%	-40%	-45%
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	326,5	265,9	254,9	252,1
<i>Riduzione rispetto al 2005 - emissioni non ETS</i>		-19%	-22%	-23%

(1) Il dato 2005 riportato in tabella per i settori ETS e non ETS è valutato sulla base dei dati emissivi verificati e sulla base della modifica del campo di applicazione avvenuta nel 2013, così come utilizzati per la redazione delle decisioni 162/2013 UE e 634/2013 UE. Rispetto al dato del DEF 2016 (243.7 Mt), il valore attuale include l'applicazione della metodologia proposta dalla Commissione ai fini del negoziato sui tetti emissivi per i settori non ETS per gli anni 2021 - 2030.

Il dato ETS include le emissioni dell'aviazione per la parte domestica, la stima relativa ai voli interni all'EU non è disponibile.

Le emissioni/assorbimenti derivanti da variazioni di uso dei suoli e dalle foreste non sono incluse nel totale nazionale in attesa della definizione a livello EU della metodologia con cui inserirle nel totale nazionale non ETS

In tabella 4 di seguito viene riportato il nuovo scenario "di riferimento" elaborato ed adottato dal "Tavolo della Decarbonizzazione dell'Economia" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con proiezioni al 2030. Lo scenario "con misure" è tutt'ora in corso di elaborazione nell'ambito del processo di revisione della "Strategia Energetica Nazionale" e per la definizione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima nell'ambito dell'Unione per l'Energia.

ALLEGATO 1 – EMISSIONI SETTORIALI DI GAS AD EFFETTO SERRA IN MTCO₂EQ(1)										
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Da usi energetici, di cui:	420,6	435,5	455,1	476,5	417,6	404,1	385,3	359,4	343,6	354,2
Industrie energetiche	138,9	142,2	153,0	160,9	134,7	132,7	127,7	108,5	99,8	105,9
Industria	86,0	85,7	83,5	80,0	61,4	61,0	54,6	51,1	51,9	52,6
Trasporti	102,7	114,8	124,1	128,0	115,1	114,1	106,5	103,8	108,7	106,0
Residenziale e commerciale	79,0	79,2	82,8	97,0	97,0	87,1	87,6	86,8	74,6	81,7
Altro (incluse "em. fugitive")	14,0	13,7	11,7	10,7	9,5	9,2	8,9	9,1	8,7	8,0
Da altre fonti, di cui:	99,3	95,6	97,8	102,9	87,4	87,1	84,8	81,0	79,7	78,8
Processi industriali e F-gas	40,5	38,2	38,8	45,7	34,6	34,5	31,6	30,7	30,2	30,0
Agricoltura	35,6	35,6	34,9	32,7	30,5	30,9	31,5	30,3	29,8	30,0
Rifiuti	23,3	21,8	24,1	24,6	22,4	21,7	21,8	20,1	19,7	18,8
Totale, di cui	519,9	531,1	552,9	579,4	505,0	491,1	470,1	440,5	423,3	433,0
ETS (2)	n,a	n,a	n,a	226,0	191,5	190,0	179,1	166,7	154,8	158,3
Non ETS	n,a	n,a	n,a	353,5	313,5	301,1	291,0	273,8	268,5	274,7

(1) Dati dell'inventario 1990-2015 comunicati all'Unione europea valutati secondo la metodologia aggiornata (4° rapporto IPCC).
Le emissioni / assorbimenti derivanti da variazioni di uso dei suoli e dalle foreste non sono incluse nel totale nazionale in attesa della definizione a livello EU della metodologia con cui inserirle nel totale nazionale non ETS.
(2) Dati ETS come da consuntivi annui e dal 2013 inclusa aviazione.

ALLEGATO 2 – MISURE ATTUATE E ADOTTATE FINO AL DICEMBRE 2014 ALLA BASE DELLO SCENARIO ‘DI RIFERIMENTO’

MISURA	OBIETTIVO	2020 MtCO ₂ eq]
RINNOVABILI		8,60
Terzo Conto Energia Fotovoltaico (art. 3, comma 1, D.M. 6 agosto 2010) e Quarto Conto Energia Fotovoltaico (D.M. 5 maggio 2011)	Promuovere la produzione di elettricità fotovoltaica attraverso tariffe incentivanti fino a un obiettivo di potenza nominale cumulativa di tutti gli impianti beneficiari pari a 8000 MW	2,30
Terzo Conto Energia Fotovoltaico (art. 3, comma 2, D.M. 6 agosto 2010)	Promuovere la produzione di elettricità fotovoltaica attraverso tariffe incentivanti fino a un obiettivo di potenza nominale cumulativa di tutti gli impianti beneficiari pari a 3000 MW	0,90
D.M. 18 dicembre 2008 (attuativo Legge 244/2007 - Legge finanziaria 2008)	Innalzare l'incremento annuale dei CV a 0,75% per il periodo 2007-2012 e istituire una tariffa onnicomprensiva per impianti < 1MWe	4,0
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione delle fonti rinnovabili con POR e POIN	1,40
industrie energetiche - Cogenerazione		1,21
D.M. 21 dicembre 2007 (attuazione del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - Sistema Certificati Bianchi)	Incentivare il risparmio energetico attraverso la diffusione della cogenerazione e del teleriscaldamento per il periodo 2008-2012	0,97
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivare la cogenerazione ed il risparmio energetico con POR e POIN	0,24
INDUSTRIA		5,34
D.M. 21 dicembre 2007 (attuazione del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - Sistema Certificati Bianchi)	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012	2,02
D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 201 (recepimento Direttiva 2005/32/CE - Ecodesign)	Adozione standard minimi obbligatori su motori elettrici	1,92
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione del risparmio energetico elettrico con POR e POIN	0,66
Produzione di acido nitrico	Riduzione delle emissioni di N ₂ O da impianti che producono acido nitrico	0,74
CIVILE (Residenziale e terziario)		10,8
Efficienza energetica negli edifici – D.Lgs 19 agosto 2005, n. 192 come modificato dal D.Lgs. 29 dicembre 2006, n. 311	Standard minimi obbligatori su edifici nuovi e su grosse ristrutturazioni (valutazione quota FER scorporata)	3,61
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008)	Incentivazione del risparmio energetico negli edifici esistenti attraverso detrazione fiscale del 55%	0,61
Legge n.203 del 22 dicembre 2008 (Legge finanziaria 2009)	Incentivazione del risparmio energetico negli edifici esistenti attraverso detrazione fiscale del 55%	0,44
D.M. 21 dicembre 2007 (attuazione del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - Sistema Certificati Bianchi)	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012	3,12
D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 201 (recepimento Direttiva 2005/32/CE - Ecodesign)	Adozione standard minimi obbligatori su frigoriferi, lampadine, TV, etc. Attuazione primi regolamenti comunitari	2,60
Quadro Strategico Nazionale 2013-2020 fondi FESR	Incentivazione del risparmio energetico con POR e POIN	0,42
TRASPORTI		20,25
Misure infrastrutturali	Reti ad alta velocità, ottimizzazione delle reti regionali per pendolari e merci, metropolitane	5,7
Standard emissioni autovetture (Regolamento (EC) n. 443/2009)	Portare le emissioni medie del parco delle nuove autovetture a 120 gCO ₂ /km al 2015 e 95 gCO ₂ /km al 2020 e altre misure di efficientamento del parco circolante (pneumatici, etc.)	10,2
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Opere infrastrutturali intermodali: ferrovie metropolitane	1,28
D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 128 (recepimento Direttiva 2003/30/CE). D.M. 25 gennaio 2010	Quota d'obbligo utilizzo biocarburanti(obiettivo 4,5% al 2012)	1,49
D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 128 (recepimento Direttiva 2003/30/CE). D.M. 25 gennaio 2010	Quota d'obbligo utilizzo biocarburanti(obiettivo 10% al 2020)	1,58
AGRICOLTURA, RIFIUTI		4,89
Fertilizzanti azotati	Razionalizzazione nell'utilizzo di fertilizzanti azotati	0,79
Gestione delle deiezioni animali	Recupero di biogas dagli allevamenti	0,4
Raccolta differenziata	Rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e riduzione dei rifiuti biodegradabili smaltiti in discarica	3,7
TOTALE		51,09

PAGINA BIANCA

Allegato V

Le spese dello Stato nelle regioni
e nelle province autonome

PAGINA BIANCA

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici al netto di interessi passivi e redditi da capitale (dati in migliaia di euro)	282
Tabella I.1-2 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici di parte corrente al netto di interessi passivi e redditi da capitale - anno 2015 - (dati in migliaia di euro)	283
Tabella I.1-3 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici in c/capitale - anno 2015 - (dati in migliaia di euro).....	284

PAGINA BIANCA

I. LE SPESE DELLO STATO NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

La legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 31 dicembre 2009, prevede all'articolo 10 che, in un allegato al Documento di Economia e Finanza, siano esposte, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale, le risorse destinate alle singole regioni, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali, e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Le tabelle qui presentate contengono la disaggregazione regionale dei pagamenti del bilancio dello Stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti. Sono pertanto esposti i flussi complessivi che dallo Stato affluiscono a vario titolo ai territori delle diverse Regioni e Province Autonome, non limitando l'analisi alle risorse che lo Stato attribuisce direttamente agli Enti territoriali ed alle amministrazioni locali operanti nelle diverse aree, sotto forma di trasferimenti.

Per le spese connesse alla produzione di servizi (soprattutto redditi da lavoro e acquisto di beni e servizi) e per gli investimenti, l'allocazione territoriale è basata sul luogo dove viene svolta l'attività produttiva mentre per le spese di trasferimento rileva la regione del soggetto beneficiario.

L'informazione per la regionalizzazione proviene dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato relativo agli ordinativi di pagamento, la cui analisi consente in buona misura di attribuire le erogazioni ai singoli territori. In alcuni casi ci si avvale di informazioni aggiuntive, fornite direttamente dalle amministrazioni e dagli organismi responsabili della spesa.

Le informazioni disponibili non consentono tuttavia l'allocazione territoriale della totalità della spesa e questo spiega la presenza di una quota di spesa non regionalizzata, in buona misura composta da spese che, per la loro natura, non sono attribuibili ad alcuna regione (pagamenti destinati all'estero e poste meramente di natura contabile come gli ammortamenti). All'interno della spesa non regionalizzata è opportuno distinguere un'ulteriore componente, denominata nelle tabelle "Erogazioni ad Enti e Fondi": detta componente è relativa alle risorse che non affluiscono ai beneficiari finali direttamente dallo Stato ma con l'intermediazione di altre istituzioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, ANAS, CNR, ecc.) o di fondi alimentati dal bilancio stesso (Fondo per l'innovazione tecnologica, Fondo per le agevolazioni alla ricerca, ecc.). In questo caso l'attribuzione ai territori dovrebbe più propriamente avvenire sulle erogazioni effettuate da tali organismi "a valle" del trasferimento dal bilancio: è un esercizio che viene effettuato annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato nella pubblicazione "La Spesa Statale Regionalizzata" a cui si rimanda per indicazioni di maggiore dettaglio.

La tabella I.1-1 riporta la distribuzione territoriale per gli anni 2014 e 2015 per il complesso delle spese correnti e di quelle in conto capitale, mentre le tabelle successive forniscono per il solo 2015 l'ulteriore disaggregazione dei pagamenti per categoria economica, rispettivamente per la parte corrente (tabella I.1-2) e per quella in conto capitale. (Tabella I.1-3).

TABELLA I.1-1 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	SPESA CORRENTE						SPESA IN CONTO CAPITALE						SPESA FINALE					
	Anno 2014		Anno 2015 (*)		Anno 2014		Anno 2015 (*)		Anno 2014		Anno 2015 (*)		Anno 2014		Anno 2015(*)			
	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %		
Abruzzo	4.097.269	2,2	4.338.590	2,2	810.527	3,8	1.153.461	6,0	4.907.796	2,3	5.492.051	2,6	4.907.796	2,3	5.492.051	2,6		
Basilicata	1.961.634	1,0	1.964.171	1,0	120.948	0,6	146.183	0,8	2.082.582	1,0	2.110.354	1,0	2.082.582	1,0	2.110.354	1,0		
Calabria	6.586.148	3,5	7.278.369	3,7	1.105.585	5,2	458.250	2,4	7.691.733	3,6	7.736.619	3,6	7.691.733	3,6	7.736.619	3,6		
Campania	17.893.512	9,4	18.190.142	9,3	1.949.126	9,2	1.032.636	5,3	19.842.638	9,4	19.222.778	9,0	19.842.638	9,4	19.222.778	9,0		
Emilia Romagna	10.688.678	5,6	10.912.134	5,6	873.106	4,1	784.091	4,0	11.561.784	5,5	11.696.225	5,5	11.561.784	5,5	11.696.225	5,5		
Friuli Venezia Giulia	6.071.958	3,2	5.685.175	2,9	214.140	1,0	301.366	1,6	6.286.098	3,0	5.986.541	2,8	6.286.098	3,0	5.986.541	2,8		
Lazio	28.518.888	15,0	29.928.107	15,3	6.753.562	31,8	3.030.935	15,6	35.272.449	16,7	32.959.042	15,4	35.272.449	16,7	32.959.042	15,4		
Liguria	4.752.733	2,5	4.672.327	2,4	588.984	2,8	960.165	5,0	5.341.717	2,5	5.632.492	2,6	5.341.717	2,5	5.632.492	2,6		
Lombardia	19.864.688	10,5	21.189.519	10,9	1.701.198	8,0	2.350.936	12,1	21.565.886	10,2	23.540.455	11,0	21.565.886	10,2	23.540.455	11,0		
Marche	4.156.511	2,2	4.168.995	2,1	110.707	0,5	235.539	1,2	4.267.218	2,0	4.404.535	2,1	4.267.218	2,0	4.404.535	2,1		
Molise	1.122.072	0,6	1.131.326	0,6	78.007	0,4	58.531	0,3	1.200.080	0,6	1.189.857	0,6	1.200.080	0,6	1.189.857	0,6		
Piemonte	10.873.262	5,7	11.234.070	5,8	1.153.395	5,4	2.752.913	14,2	12.026.658	5,7	13.986.983	6,5	12.026.658	5,7	13.986.983	6,5		
Puglia	12.705.653	6,7	13.002.153	6,7	719.172	3,4	552.956	2,9	13.424.825	6,4	13.555.109	6,3	13.424.825	6,4	13.555.109	6,3		
Sardegna	8.080.921	4,3	8.460.211	4,3	265.551	1,3	194.655	1,0	8.346.472	4,0	8.654.866	4,0	8.346.472	4,0	8.654.866	4,0		
Sicilia	19.224.902	10,1	19.343.316	9,9	1.949.771	9,2	2.552.967	13,2	21.174.672	10,0	21.896.283	10,2	21.174.672	10,0	21.896.283	10,2		
Toscana	10.227.391	5,4	10.173.323	5,2	771.603	3,6	683.554	3,5	10.998.994	5,2	10.856.877	5,1	10.998.994	5,2	10.856.877	5,1		
Umbria	2.606.641	1,4	2.657.777	1,4	76.206	0,4	229.654	1,2	2.682.847	1,3	2.887.431	1,3	2.682.847	1,3	2.887.431	1,3		
Valle D'Aosta	898.666	0,5	926.275	0,5	32.714	0,2	29.643	0,2	931.380	0,4	955.918	0,4	931.380	0,4	955.918	0,4		
Veneto	11.104.503	5,8	11.925.123	6,1	1.850.547	8,7	1.595.542	8,2	12.955.049	6,1	13.520.665	6,3	12.955.049	6,1	13.520.665	6,3		
Trento	4.051.275	2,1	3.569.478	1,8	31.053	0,1	78.537	0,4	4.082.328	1,9	3.648.015	1,7	4.082.328	1,9	3.648.015	1,7		
Boziano	4.561.762	2,4	4.299.136	2,2	55.493	0,3	192.010	1,0	4.617.255	2,2	4.491.146	2,1	4.617.255	2,2	4.491.146	2,1		
SPESA REGIONALIZZATA	190.049.068	100,0	195.049.717	100,0	21.211.395	100,0	19.374.525	100,0	211.260.463	100,0	214.424.242	100,0	211.260.463	100,0	214.424.242	100,0		
SPESA NON REGIONALIZZATA	232.667.996		285.450.557		38.194.417		25.824.423		270.862.413		311.274.980		270.862.413		311.274.980			
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	153.841.923		183.636.767		26.221.631		15.904.357		180.063.655		199.541.124		180.063.655		199.541.124			
TOTALE SPESA	422.717.064		480.500.274		59.405.812		45.198.948		482.122.876		525.699.222		482.122.876		525.699.222			

* stima provvisoria

TABELLA I.1-2 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI DI PARTE CORRENTE AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE – ANNO 2015 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

* stima provvisoria

REGIONI	Totale	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte pagate sulla produzione	Trasferimenti correnti ad Amm. Pubb.	Trasferimenti correnti a famiglie e ist. soc. private	Trasf. correnti alle imprese	Trasf. correnti all'estero	Risorse proprie Unione Europea	Poste correttive e compensative	Amm.ti	Altre uscite correnti
Abruzzo	4.338.590	1.359.909	178.878	122.114	2.551.482	79.826	31.941	168				14.272
Basilicata	1.964.171	551.215	70.728	50.023	1.233.521	40.308	11.966	27				6.382
Calabria	7.278.369	2.000.471	302.236	181.680	4.529.544	152.201	92.626	208				19.403
Campania	18.190.142	5.415.339	686.688	491.543	11.063.070	262.916	231.388	841				38.377
Emilia Romagna	10.912.134	2.808.259	353.529	256.536	7.133.839	208.899	138.591	1.660				10.820
Friuli Venezia Giulia	5.685.175	1.230.524	157.151	109.870	4.063.006	70.746	51.301	224				2.354
Lazio	29.928.107	8.716.814	5.430.342	770.892	13.402.782	1.069.569	476.529	2.350				58.829
Liguria	4.672.327	1.360.462	198.965	122.259	2.816.889	93.250	69.346	311				10.836
Lombardia	21.189.519	5.581.916	658.141	513.700	13.676.048	367.669	373.820	1.790				16.435
Marche	4.168.995	1.258.327	145.574	112.594	2.489.040	101.966	40.223	282				20.989
Molise	1.131.326	317.665	44.222	29.107	702.184	29.586	6.151	19				2.391
Piemonte	11.234.070	2.925.701	366.635	268.408	7.321.233	177.401	154.644	651				19.397
Puglia	13.002.153	4.205.961	525.979	373.634	7.443.870	227.650	83.965	211				140.883
Sardegna	8.460.211	1.682.441	241.899	152.190	6.245.702	102.612	27.493	1.474				6.401
Sicilia	19.343.316	4.837.557	669.121	438.389	12.712.176	383.131	259.929	360				32.654
Toscana	10.173.323	2.917.569	370.127	260.910	6.271.175	191.882	145.927	4.132				11.602
Umbria	2.657.777	711.287	99.363	64.019	1.672.695	65.306	25.020	893				19.195
Valle D'Aosta	926.275	50.681	8.031	4.556	854.556	4.670	3.719	16				46
Veneto	11.925.123	3.154.482	357.877	286.984	7.789.397	179.953	144.839	736				10.855
Trento	3.569.478	166.246	35.524	14.388	3.324.915	15.017	8.210	160				5.017
Bolzano	4.299.136	179.879	32.765	15.098	4.043.661	15.257	12.291	44				141
SPESA REGIONALIZZATA	195.049.717	51.432.706	10.933.754	4.638.895	121.340.794	3.849.816	2.389.920	16.556				447.278
SPESA NON REGIONALIZZATA	285.450.557	35.520.344	788.126	83.200	132.805.909	15.495.190	4.610.803	1.851.597	16.784.946	76.753.967	365.842	390.633
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	183.636.767	33.431.527	41.709	75	131.809.644	14.814.362	3.246.093	7.361	10.750			275.244
TOTALE SPESA	480.500.274	86.953.050	11.721.880	4.722.094	254.146.702	19.345.006	7.000.723	1.868.152	16.784.946	76.753.967	365.842	837.911

TABELLA I.1-3 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI IN C/CAPITALE - ANNO 2015 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	Totale	Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli investimenti alle imprese	Contrib. invest. a famiglie e ist. sociali	Contrib. invest. all'estero	Altri trasf. in conto capitale	Acquisizioni attività finanziarie
Abruzzo	1.153.461	33.737	1.055.531	50.786	634		12.773	
Basilicata	146.183	11.371	51.853	17.190	356		65.413	
Calabria	458.250	31.107	305.800	66.241	150		54.952	
Campania	1.032.636	74.187	368.668	406.471	1.301		178.440	3.569
Emilia Romagna	784.091	66.666	322.310	318.156	2.624		59.935	14.400
Friuli Venezia Giulia	301.366	25.716	139.257	110.182	383		14.828	11.000
Lazio	3.030.935	280.362	638.225	699.437	2.606		269.513	1.140.791
Liguria	960.165	36.475	329.542	416.722	807		176.619	
Lombardia	2.350.936	364.826	661.311	1.097.432	1.422		225.945	
Marche	235.539	16.054	113.641	80.559	496		24.789	
Molise	58.531	7.432	23.785	26.407	75		833	
Piemonte	2.752.913	55.271	563.663	239.625	1.104		131.519	1.761.731
Puglia	552.956	136.263	274.798	126.144	1.178		14.574	
Sardegna	194.655	32.182	107.292	36.879	219		18.083	
Sicilia	2.552.967	90.121	422.496	200.654	268		63.428	1.776.000
Toscana	683.554	58.893	289.404	271.779	2.261		35.267	25.950
Umbria	229.654	14.249	104.794	55.855	872		53.884	
Valle D'Aosta	29.643	1.890	8.885	5.719			13.149	
Veneto	1.595.542	96.776	648.456	665.676	6.972		177.661	
Trento	78.537	920	11.845	61.601	1		4.170	
Bozano	192.010	1.771	2.191	183.434	13		4.601	
SPESA REGIONALIZZATA	19.374.525	1.436.271	6.443.747	5.136.948	23.742		1.600.377	4.733.441
SPESA NON REGIONALIZZATA	25.824.423	3.481.439	12.429.638	5.250.355	212.604		350.572	2.185.865
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	15.904.357	4.389	11.491.822	2.280.174	212.598		1.172	633.327
TOTALE SPESA	45.198.948	4.917.710	18.873.384	10.387.303	236.345		350.572	6.919.306

* stima provvisoria

Allegato VI

Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale

PAGINA BIANCA

INDICE

Introduzione	289
I. Il concetto di qualità della vita: la multidimensionalità del benessere.....	291
I.1 Il progetto BES	293
I.2. L'esperienza italiana: l'inclusione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio	294
I.3. Un primo esercizio sperimentale.....	295

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

L'inclusione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di programmazione economico-finanziaria¹ apre la strada a una visione più ampia e articolata del rapporto tra le politiche pubbliche e la qualità della vita dei cittadini. Da questo deriva la necessità di valutare l'impatto delle decisioni pubbliche sulle dimensioni monetarie e non monetarie del benessere attraverso indicatori appositamente individuati.

La valutazione delle politiche pubbliche in termini d'impatto sul benessere equo e sostenibile, introdotta a partire da quest'anno in Italia, costituisce un'innovazione rilevante nel panorama internazionale, dando avvio a un utilizzo di tipo 'strumentale' degli indicatori di benessere equo e sostenibile. A livello internazionale, infatti, sono state avviate molteplici esperienze in tema di indicatori di qualità della vita, le quali, misurando il benessere 'oltre il PIL', tengono conto di dimensioni non solo economiche, ma anche sociali e ambientali. Nelle sperimentazioni più avanzate, tali indicatori costituiscono un *benchmark* per i decisori politici e, in alcuni casi, sono stati legati all'agenda politica. Tuttavia, in queste sperimentazioni, l'impatto delle misure programmate dai Governi sugli indicatori di qualità della vita non è valutato in modo sistematico e tantomeno in un orizzonte previsivo. L'Italia è il primo Paese che, collegando gli indicatori di benessere equo e sostenibile alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche.

¹ Art. 14 della legge 163/2016 che modifica la legge 196/2009.

PAGINA BIANCA

I. IL CONCETTO DI QUALITÀ DELLA VITA: LA MULTIDIMENSIONALITÀ DEL BENESSERE

Lo studio della natura multidimensionale del benessere si è oramai affermato come uno dei filoni più prolifici della moderna scienza economica. Facendo uso di un approccio multidisciplinare, tale area di ricerca si propone di superare la tradizionale identificazione del benessere con il solo aspetto economico (*economic welfare*). L'attenzione si sposta sul più ampio concetto di *well-being*, un'idea di benessere individuale e sociale onnicomprensiva, che racchiude in sé dimensioni monetarie e non monetarie. In particolare, la concezione prettamente economica di crescita e benessere è stata messa in discussione a partire dagli anni '60 del secolo scorso, con l'obiettivo di trovare soluzioni operative per la quantificazione del concetto di qualità della vita.

FOCUS

Capabilities approach vs happiness economics

Da un punto di vista metodologico, il filone di ricerca dedicato alla definizione di indicatori di qualità della vita predilige l'identificazione degli elementi oggettivi che qualificano una "buona vita". La più significativa evoluzione degli studi sugli indicatori di qualità della vita è il noto *capabilities approach*, introdotto dal premio Nobel per l'economia Amartya Sen negli anni '80 del secolo scorso e successivamente sviluppato nei suoi aspetti normativi ed etici nonché rispetto ai problemi metodologici e di misurabilità che esso pone. Due sono gli elementi fondamentali che rendono l'approccio seniano idoneo per l'analisi e la misurazione della qualità della vita attraverso il *well-being*: 1) il *well-being* non è inteso come concetto statico ma come processo; 2) il *well-being* comprende una pluralità di dimensioni non monetarie e implica la considerazione di una serie di fattori (personali, familiari, ecc.) e contesti (sociale, ambientale, istituzionale, culturale) che agiscono nella determinazione del processo di benessere individuale. Di conseguenza, la qualità della vita dipende dall'insieme di obiettivi che un individuo può potenzialmente raggiungere (*capabilities set*), così come dall'insieme di obiettivi che un individuo può effettivamente raggiungere (*functionings set*). Secondo questa visione, il concetto di benessere materiale è pertanto superato ed è sostituito da un'idea di "star bene", ovvero il *well-being*, una condizione che dipende da ciò che l'individuo può fare e può essere, attraverso le risorse di cui dispone, e dalla capacità di utilizzare tali risorse per raggiungere i traguardi che intende conseguire. L'approccio delle capacità si contrappone a quello di un altro recente filone di ricerca, l'*happiness economics*, che, sebbene condivida con il primo la multidimensionalità del concetto di benessere, si caratterizza per un approccio soggettivo, basato principalmente su questionari di autovalutazione. L'*happiness economics* si fonda su un approccio edonico, secondo cui il benessere è il risultato della ricerca del piacere e dell'assenza di dolore, mentre la maggior parte degli studi sulla qualità della vita fa riferimento ad un approccio eudaimonico, secondo cui il benessere è inteso come piena realizzazione di un individuo all'interno della società.

Al di là del dibattito teorico, la valutazione del benessere individuale e collettivo si è progressivamente affermata come riferimento metodologico essenziale delle politiche pubbliche. Molteplici esperienze nazionali ed

internazionali sono state sviluppate in questo senso, in particolare a partire dagli anni '90². Dopo alcune iniziative pionieristiche dell'OCSE nei primi anni 2000, diverse istituzioni internazionali hanno promosso studi con l'obiettivo di avviare una concreta misurazione del progresso sociale, andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL pro capite. Una tappa fondamentale è rappresentata dalla pubblicazione nel 2009 del Rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi. Nel proporre di spostare l'attenzione dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere degli individui, si raccomanda di adottare un approccio al benessere che sia multidimensionale, che tenga conto anche della valutazione soggettiva degli individui e che dia rilievo sia alle questioni distributive sia al principio di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Nel 2009 gli stessi temi sono stati affrontati anche nel corso del G20 di Pittsburgh e la Commissione Europea ha pubblicato la Comunicazione “*Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*”³, in cui si afferma la necessità di migliorare gli indicatori ambientali e sociali che completano il PIL (ed i relativi dati), le informazioni sulla distribuzione delle risorse, gli strumenti per la valutazione dello sviluppo sostenibile. In particolare, la Commissione Europea ha adottato un *framework* composto da otto dimensioni oggettive (condizioni di vita materiali, attività lavorativa principale, salute, istruzione, relazioni sociali e tempo libero, sicurezza economica e personale, *governance* e diritti di base, ambiente) cui si affianca una nona dimensione soggettiva, la soddisfazione per la vita (*life satisfaction*). Il primo rapporto sulla qualità della vita in Europa basato su questa impostazione è stato pubblicato da Eurostat nel 2015, utilizzando anche i dati raccolti da Eurostat attraverso il modulo *ad hoc* sul *subjective well-being* inserito nel 2013 all'interno dell'indagine sulle condizioni di vita nell'Unione europea⁴.

Anche l'OCSE, nell'ambito della *Better Life Initiative* e del programma di lavoro su “*Measuring Well-Being and Progress*”, è attivamente impegnato nella definizione di misure adeguate del benessere. Nello specifico, nel 2011 l'OCSE ha proposto un proprio approccio per la misurazione del benessere articolato su undici dimensioni (salute, conciliazione vita-lavoro, istruzione e *skills*, relazioni sociali, partecipazione civica e *governance*, qualità dell'ambiente, sicurezza personale, benessere soggettivo, reddito e ricchezza, lavoro e salari, situazione abitativa) e quattro tipi di risorse che contribuiscono a rendere il benessere sostenibile nel tempo (capitale naturale, capitale economico, capitale umano e capitale sociale). Sulla base di tale *framework*, ogni due anni l'OCSE pubblica il rapporto “*How is life?*”⁵, che fornisce una valutazione del benessere nei Paesi OCSE, analizzando come variano le diverse dimensioni nel tempo, tra Paesi e tra specifici gruppi della popolazione (ad esempio per età, per livelli di istruzione, ecc.).

² La produzione di indicatori di qualità della vita da parte di istituti di ricerca ed organizzazioni internazionali si è intensificata soprattutto a seguito dell'*Earth Summit* di Rio de Janeiro del 1992 e dei suoi seguiti, che hanno consolidato un principio dello sviluppo sostenibile fondato sui tre fattori interdipendenti della tutela dell'ambiente, della crescita economica e dello sviluppo sociale.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0433>

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-05-14-073>

⁵ <https://www.oecd.org/std/how-s-life-23089679.htm>

I.1 IL PROGETTO BES

Il progetto “Benessere equo e sostenibile in Italia” (BES) nasce nel 2010 su iniziativa dell’Istat e del CNEL e ha visto il coinvolgimento di esperti e di ampi settori della società civile. L’obiettivo del BES è misurare il livello di benessere dei cittadini italiani nelle sue diverse dimensioni, tenendo conto della distribuzione delle risorse che lo determinano (equità) e della possibilità di garantire il mantenimento degli stessi livelli di benessere alle generazioni future (sostenibilità). Il riferimento metodologico per la costruzione del BES è costituito dal *framework* indicato in una pubblicazione dell’OCSE⁶ del 2010: il progresso della società è misurato sulla base di domini e dimensioni del benessere, distinguendo due macro-dimensioni, il benessere umano e il benessere dell’ecosistema. Il benessere umano è a sua volta determinato dal benessere individuale (cui sono legati attributi come la salute, il livello di istruzione, ecc.) e dal benessere sociale (cui corrispondono attributi condivisi con altre persone, ovvero con la famiglia, gli amici, la società nel suo complesso). Inoltre, il benessere umano necessita di alcuni “pilastri di supporto” (la cultura, la *governance*, l’economia). In questo quadro teorico sono poi rilevanti gli scambi tra la sfera del benessere umano e il benessere dell’ecosistema.

Sulla base di tale approccio metodologico e tenendo conto di una consultazione pubblica⁷, il Comitato di indirizzo del BES (Istat, CNEL e società civile) ha definito il contesto di riferimento per la misurazione del benessere in Italia individuando due gruppi di domini: 9 domini che hanno un impatto diretto sul benessere umano ed ambientale⁸ (domini di *outcome*) e 3 domini che costituiscono degli elementi funzionali al miglioramento del benessere sociale e dell’ambiente⁹ (domini strumentali o di contesto). La selezione degli indicatori all’interno di ciascun dominio è stata effettuata da parte di una Commissione scientifica costituita da esperti dell’Istat e da esperti nelle discipline relative ai diversi domini del benessere individuati. Tale selezione è stata realizzata seguendo alcuni criteri condivisi, tra i quali: 1) la necessità di individuare indicatori rappresentativi e correlati col benessere, ma in un numero contenuto per ciascun dominio; 2) la disponibilità di dati relativi agli indicatori su base regolare, con la possibilità di sfruttare fonti di dati ufficiali nazionali; 3) la possibilità di disaggregare gli indicatori per variabili strutturali (sesso, età titolo di studio, status sociale, tipologia familiare) e a livello regionale. Il processo di selezione ha così condotto all’individuazione di un totale di 130 indicatori.

Come messo in luce dall’Istat, il progetto BES si caratterizza per la natura di *work in progress*. Parallelamente al lavoro di analisi dei dati confluito nei rapporti

⁶ Hall, J., Giovannini, E., Morrone A., and Ranuzzi G. (2010), *A Framework to Measure the Progress of Societies*, OECD Statistics Working Papers, 2010/5, OECD Publishing (http://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-framework-to-measure-the-progress-of-societies_5km4k7mnrkzw-en).

⁷ Attraverso l’Indagine multiscopo “Aspetti della vita quotidiana” del 2011, l’Istat ha chiesto agli intervistati di associare un punteggio compreso tra 0 e 10 a ciascuna delle 15 dimensioni di benessere indicate in una lista. Tale indagine è stata condotta su un campione di 45 mila persone dai 14 anni in poi rappresentativo della popolazione italiana residente in Italia.

⁸ Salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, ambiente e paesaggio, patrimonio culturale.

⁹ Politica e istituzioni, ricerca e innovazione, qualità dei servizi.

BES finora pubblicati, l'Istat svolge un lavoro di ricerca e affinamento metodologico in modo da poter disporre in futuro di un quadro sempre più completo e aggiornato della qualità della vita dei cittadini italiani. In particolare, la ricerca in corso è volta ad una revisione degli indicatori che porti a rispecchiare in pieno gli aspetti di equità (selezione di indicatori di distribuzione rispetto agli indicatori di benessere ripartiti per le variabili strutturali) e di sostenibilità (selezione di indicatori in grado di cogliere vulnerabilità e resilienza rispetto alla perdita/mantenimento del livello di benessere raggiunto).

Il dibattito sulla misurazione del benessere individuale e sociale è stato accolto con crescente attenzione da parte delle istituzioni locali, che insieme all'Istat hanno avviato alcune iniziative sulla scia del progetto BES, tra le quali si ricordano il progetto UrBes, che misura il benessere nelle città, e il progetto BES delle province.

I.2. L'ESPERIENZA ITALIANA: L'INCLUSIONE DEGLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE NEL CICLO DI BILANCIO

Il riconoscimento normativo del collegamento tra indicatori di benessere equo e sostenibile e programmazione economica e di bilancio è stato operato con la legge n. 163/2016¹⁰ di riforma del bilancio dello Stato. La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche sulle grandezze economiche, sociali e ambientali che concorrono a definire il concetto di benessere equo e sostenibile, ha richiesto alcune modifiche al Documento di economia e finanza. In particolare, il DEF è ora composto - oltre che dalle tre sezioni e dagli allegati precedentemente previsti - anche dal presente allegato, predisposto dal MEF, nel quale sono riportati partendo dai dati forniti dall'Istat: a) l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile; b) le previsioni sulla loro evoluzione nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del Programma Nazionale di Riforma. Inoltre, entro il 15 febbraio di ogni anno, il MEF deve presentare alle Camere (per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari) una Relazione in cui si evidenzia l'evoluzione degli indicatori, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

A completamento del nuovo quadro normativo, la stessa legge ha previsto l'istituzione, presso l'ISTAT, del "Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile". Tale Comitato è presieduto dal Ministro dell'Economia (o suo delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT (o suo delegato), dal Governatore della Banca d'Italia (o suo delegato) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica e ha il compito di selezionare e definire gli indicatori di benessere equo e sostenibile da collegare al ciclo di programmazione economico-finanziaria.

¹⁰ Recante 'modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243'.

Inserendo gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsionali delle azioni programmatiche del Governo, la riforma della legge di Bilancio pone l'Italia all'avanguardia nell'introduzione degli aspetti del benessere dei cittadini che vanno "oltre il PIL" nei processi decisionali pubblici.

Il Governo è convinto sostenitore di questa importante innovazione e il Comitato sta lavorando a ritmi serrati. Tuttavia, proprio per il valore e la notevole portata innovativa della riforma e la complessità degli strumenti richiesti per la sua realizzazione, le conclusioni del lavoro del Comitato richiedono adeguati tempi di valutazione e verifica della qualità dei risultati. Pertanto si è individuata, in accordo con il Comitato, una soluzione provvisoria in vista delle prime scadenze del ciclo di bilancio 2017.

In particolare, per dare modo di effettuare in via sperimentale, come richiesto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, gli esercizi di previsione in linea con le finalità previste dalla legge già nel DEF dell'anno in corso, il Comitato ha selezionato in via provvisoria un ristretto numero di indicatori.

I.3. UN PRIMO ESERCIZIO SPERIMENTALE

Nel DEF 2017 si è condotto un primo esercizio sperimentale su un sottoinsieme di indicatori di benessere equo e sostenibile. Per gli aspetti che riguardano il benessere economico, l'esercizio sperimentale si concentra su due indicatori che consentono di evidenziare più compiutamente nell'ambito del DEF gli aspetti distributivi: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite e un indice di disuguaglianza del reddito disponibile.

Il reddito medio disponibile aggiustato pro capite è dato dal rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie aggiustato (ovvero inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti (in euro).

L'indice di disuguaglianza del reddito utilizzato è dato dal rapporto 'interquintile' tra il reddito equivalente¹¹ totale percepito dal venti per cento della popolazione con più alto reddito e quello percepito dal venti per cento della popolazione con più basso reddito. Questi due indicatori di benessere economico consentono di evidenziare più compiutamente nell'ambito del DEF gli aspetti legati al reddito e alla sua distribuzione.

Per rappresentare gli aspetti del lavoro e della conciliazione dei tempi di vita si è scelto il tasso di mancata partecipazione al lavoro corrispondente al rapporto tra il totale di disoccupati e le forze di lavoro potenziali tra i 15 e i 74 anni e la forza lavoro effettiva e potenziale. Rispetto al tasso di disoccupazione usualmente considerato nel DEF tale indicatore consente di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento.

Per la dimensione ambientale il suggerimento del Comitato è stato quello di considerare l'indicatore relativo alle emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti.

¹¹ Il reddito equivalente è definito rapportando il complesso dei redditi disponibili della famiglia (effettivi e figurativi) al numero "equivalente" dei familiari (mediante pesi derivati dalla scala di equivalenza utilizzata dall'Istat al fine di correggere il reddito pro-capite o per le economie di scala intra familiari).

Si tratta di un indicatore già considerato dalla strategia Europa 2020 che può essere utile a tracciare più o meno indirettamente l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche¹².

Per ciascuno dei quattro indicatori è necessario fornire uno scenario a politiche vigenti (tendenziale) e uno scenario che inglobi le politiche introdotte nel DEF (programmatico). La metodologia seguita è di natura mista e calibrata sulle peculiarità di ciascun indicatore (cfr. box La metodologia per le previsioni degli indicatori di benessere equo e sostenibile). Per le previsioni tendenziali è stato utilizzato un approccio prevalentemente econometrico con modelli di microsimulazione ("tax benefit"), modelli satellite microfondati agganciati ai modelli macroeconomici utilizzati dal MEF (ITEM, QUEST III, IGEM) e ad un approccio simulativo per gli scenari programmatici (ad es. modelli computazionali CGE). Gli indicatori riproducono gli scenari del quadro macroeconomico delineato nel DEF e ne garantiscono la coerenza interna. Per realizzare le previsioni si sono rese necessarie delle ipotesi tecniche¹³ al fine di non creare discontinuità con le serie storiche degli indicatori pubblicati dall'Istat nel rapporto BES.

FOCUS

La metodologia per le previsioni degli indicatori di benessere equo e sostenibile

Di seguito è riportata, per ciascun indicatore, una breve descrizione del modello utilizzato per effettuare le stime per il periodo di riferimento del DEF.

Tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro. Il modello predisposto calcola il tasso di mancata partecipazione, per genere, in funzione delle proiezioni contenute nel Quadro Macroeconomico (QM) del PIL, della popolazione, della forza lavoro, degli occupati e dei disoccupati. Esso si avvale, inoltre, della dinamica comportamentale del modello CGE e delle previsioni del modello ITEM sviluppati dal MEF. In particolare, il modello consente di stimare il tasso di partecipazione maschile e, in base alla proiezione della popolazione maschile e della forza lavoro totale, fornisce la forza lavoro per genere. Successivamente, si modella la forza lavoro potenziale totale, in funzione dei disoccupati, e la quota femminile per stimare il tasso di mancata partecipazione. In futuro la regionalizzazione del modello CGE permetterà di disaggregare i dati anche a livello sub-nazionale, seguendo un approccio sia top-down sia bottom-up mantenendo la coerenza delle variabili esogene del QM tendenziale e programmatico.

Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite. Il modello predisposto per il reddito medio disponibile aggiustato stima il reddito disponibile lordo delle famiglie coerentemente con quanto risulta dal QM. Al fine di quantificare l'aggiustamento dovuto ai trasferimenti sociali in natura ricevuti dalla pubblica amministrazione sono utilizzate le stime previsive della Finanza Pubblica per i redditi da lavoro dipendente della PA e i consumi intermedi. Infine, per l'aggiustamento relativo ai trasferimenti dalle istituzioni non profit viene utilizzato un processo ARIMA.

¹² In particolare per questo ultimo indicatore, le stime riportate in questo allegato differiscono da quelle fornite nell'allegato V al DEF (*Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9*), sia per la diversa definizione dell'aggregato di riferimento sia per la differente metodologia simulativa, che solo parzialmente rispecchia il modello previsivo utilizzato per la predisposizione dell'Allegato V. I due scenari differiscono, ad esempio, per le ipotesi sui prezzi internazionali energetici e sui tassi di crescita, che nell'Allegato IV devono necessariamente essere coerenti con quelle fornite dalla Commissione Europea.

¹³ Fra queste, ad esempio, vi è la scelta della popolazione di riferimento, che è stata allineata alla serie Istat di contabilità nazionale e successivamente adeguata alle recenti proiezioni demografiche prodotte nel 2017 dall'Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=proj) in coerenza con le ipotesi sottostanti il quadro macroeconomico.

Indice di disuguaglianza del reddito disponibile. Per quantificare il set di interventi più significativi 2014-2017 è stato utilizzato il modello di microsimulazione “tax benefit” (o di imposte e benefici) per persone e famiglie del Dipartimento delle Finanze del MEF. Le stime dell'indicatore tengono anche conto dei risultati delle elaborazioni effettuate dall'Istat, con riferimento agli anni dal 2010 al 2016 (che consentono di cogliere, tra l'altro, l'effetto delle più recenti dinamiche occupazionali). La ricchezza informativa dei dati dell'indagine Eusilc Istat sui redditi delle famiglie integrati con i dati di natura fiscale ha consentito di costruire scenari di microsimulazione dettagliati che tengano conto sia della composizione e distribuzione dei redditi figurativi per la totalità degli immobili a disposizione e dei redditi finanziari calibrati sulla base dei conti finanziari aggregati, sia di una valutazione articolata dei redditi oggetto di fenomeni di erosione o evasione. Sulla base di questa struttura informativa, il modello simula le misure che modificano la struttura del prelievo fiscale (imposte e contributi) assumendo una struttura demografica ed economica estrapolata all'anno 2017¹⁴. La duplice fonte di stima (Istat/MEF) consente peraltro di derivare per i vari anni considerati un valore dell'indicatore che coglie sia gli impatti derivanti da un aumento degli occupati con i relativi e specifici redditi, sia gli impatti delle misure adottate e previste dal Governo.

Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti. Il modello econometrico predisposto stima, a livello settoriale, le relazioni tra le emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti rispetto al valore aggiunto, al prezzo del petrolio e alla popolazione. I risultati del sistema di equazioni settoriali, coerenti con le proiezioni contenute nel QM tendenziale e programmatico, sono successivamente aggregati al fine di fornire il livello di emissioni complessive prodotte in ciascun anno dall'economia. Da ultimo, le emissioni totali sono rapportate alla popolazione residente, in modo da ottenere le emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti pro capite.

Come si evince dai risultati della tavola successiva, in generale, gli indicatori mostrano un miglioramento nell'orizzonte previsivo, mantenendo il trend dell'ultimo triennio. La ripresa del sistema economico e le misure introdotte a sostegno dei redditi e di riduzione della tassazione hanno prodotto i loro effetti in maniera ancora più marcata dal 2016.

Negli ultimi tre anni il reddito medio disponibile segue gli andamenti macroeconomici, la tabella evidenzia, però, una funzione stabilizzatrice delle politiche pubbliche italiane in quanto l'indicatore subisce la crisi meno del PIL pro capite. Tale dinamica è realisticamente frutto anche delle politiche del Governo, quali gli interventi volti a ridurre la pressione fiscale e aumentare il reddito disponibile. Tale evoluzione prosegue negli anni 2017-2020, sia per il tendenziale che per il programmatico, confermando gli effetti positivi in termini di benessere delle misure adottate anche nel medio termine, quale ad esempio il piano di lotta alla povertà.

¹⁴ Ovvero sono stati considerati: a) il “bonus 80 euro”, in vigore dal 2015, che ha introdotto un assegno di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti e assimilati con un reddito compreso per lo più tra 8.150 euro e 26.000 euro; b) l'aumento della detrazione Irpef da lavoro dipendente, in vigore dal 2014, che ha attenuato la decrescenza della quota spettante; c) la revisione della detrazione Irpef per i redditi da pensione, in vigore dal 2017, che ha uniformato la detrazione al regime più favorevole dei pensionati con più di 75 anni; d) l'aumento dei beneficiari e dell'ammontare della cosiddetta quattordicesima per i pensionati, in vigore dal 2017, che ha rimodulato e incrementato l'assegno per i redditi da pensione fino a 13.049 euro; e) l'abrogazione della TASI sulla abitazione principale, a partire dal 2016, f) l'evoluzione delle addizionali locali all'Irpef, derivanti dalle modifiche deliberate nel periodo considerato da Comuni e Regioni; g) la revisione della tassazione dei redditi finanziari, in vigore dalla metà del 2014, che ha aumentato l'aliquota dell'imposta sostitutiva dal 20% al 26%, fatta esclusione per i rendimenti dei titoli pubblici ed equiparati soggetti al 12,5%.

L'andamento dell'indice di disuguaglianza evidenzia gli effetti positivi delle politiche effettuate sulle fasce più deboli di reddito. A questo risultato chiaramente si legano le misure di riduzione impositiva e decontributiva quali il "bonus 80 euro", la detrazione Irpef da lavoro dipendente, l'abolizione della Tasi sulla prima casa, le misure per il sostegno del reddito per le fasce più povere (SIA) e le misure sulle pensioni più basse. Questi interventi continueranno a dispiegare il loro effetto nel periodo di previsione, supportati dalla crescita economica e da una rafforzata fiducia che migliorerà la propensione al consumo. Poiché la maggior parte delle misure sul reddito disponibile sono state già incluse nel quadro macro tendenziale, che non si discosta in modo sostanziale in termini di crescita dal programmatico, il profilo dell'indicatore rimane stabile nei due scenari.

Parallelamente, le misure a sostegno del sistema produttivo e gli incentivi per l'occupazione hanno avuto effetti positivi sul tasso di mancata partecipazione al lavoro, che appare in riduzione lungo l'intero orizzonte previsivo. In particolare, il dettaglio per genere evidenzia come l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro stia migliorando. Nello scenario programmatico si prevede un rafforzamento di queste tendenze positive, grazie ad una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle misure di politica attiva.

INDICATORI SPERIMENTALI DEL BENESSERE

	Consuntivo			Tendenziale				Programmatico			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite	21,2	21,4	21,7	22,2	22,7	23,2	23,8	22,2	22,8	23,3	23,9
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	22,9	22,5	21,6	21,0	20,6	20,2	19,5	21,0	20,5	19,9	19,2
<i>di cui: uomini</i>	19,3	19,0	18,2	17,8	17,5	17,2	16,8	17,8	17,4	17,0	16,4
<i>donne</i>	27,3	26,8	25,9	25,0	24,4	23,8	23,0	25,1	24,3	23,6	22,7
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	6,8	6,4	6,4	6,2	6,1	6,0	6,0	6,2	6,0	5,9	5,8
Emissioni di CO ₂ e altri gas clima alteranti pro capite	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5	7,5	7,6	7,4	7,4	7,5	7,5

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT¹⁵.

Pur in presenza di una ripresa del ciclo produttivo ed industriale, le emissioni di CO₂ equivalenti rimangono sostanzialmente stabili nel periodo considerato, evidenziando un progressivo processo di decarbonizzazione del sistema economico. Sono evidenti gli effetti prodotti dalle misure introdotte negli ultimi anni tra cui la rapida crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili, le detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati (Ecobonus) e, più in generale, le numerose azioni volte a

¹⁵ I dati di consuntivo 2014-2016 sono forniti da ISTAT; fa eccezione l'Indice di disuguaglianza del reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite derivato da elaborazioni MEF sulla base dei dati forniti da ISTAT. Le previsioni degli scenari tendenziale e programmatico 2017-2020 sono elaborazioni MEF.

migliorare l'efficienza energetica¹⁶. Nello scenario programmatico, in linea con gli impegni comunitari, le emissioni si ridurranno ulteriormente grazie alle misure previste dal Governo, tra cui, si segnalano la proroga ed il potenziamento dell'Ecobonus, le norme sui requisiti minimi degli edifici, nonché, la realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi¹⁷ che incoraggerà il processo di diffusione dei carburanti a più basso contenuto emissivo.

Infine poiché le politiche volte a migliorare le diverse dimensioni del benessere possono comportare costi per le finanze pubbliche, sarebbe opportuno tenere in considerazione almeno un indicatore di sostenibilità delle finanze pubbliche utilizzato in sede europea. Ad esempio si potrebbe prendere in considerazione l'indicatore "S2" che misura l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale permanente, in termini di saldo primario strutturale, necessario per raggiungere l'obiettivo del vincolo intertemporale su un orizzonte infinito.

¹⁶ Per ulteriori informazioni si vedano le *"Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9"* allegate al DEF degli ultimi anni.

¹⁷ Per approfondimenti si veda la *"Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9"* allegata a DEF 2017.

PAGINA BIANCA

Allegato VII

Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	305
I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 574)	307
II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (ART. 2, COMMA 572)	313
III. FACOLTÀ DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP S.P.A. ATTRIBUITA ALLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI COSÌ COME SOGGETTIVAMENTE AMPLIATE DALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 (ART. 2 COMMA 573)	315
IV. RISPARMI CONSEGUITI	317

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione illustra riguarda l'applicazione delle misure di cui all'art. 2, commi 569-574, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 Dicembre 2007, n. 244) e la stima dei risparmi conseguiti, ai sensi del comma 576 del medesimo articolo 2.

In particolare, l'articolo 2, comma 569, disciplina l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, mediante l'invio annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati relativi alla previsione annuale dei propri fabbisogni di beni per il cui acquisto si applica il Codice dei contratti.

L'art. 2, comma 570, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi di Consip S.p.A., individui - anche sulla base della rilevazione di cui al comma 569 - indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo. Il successivo comma 572 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso Consip S.p.A., predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip (c.d. *benchmark*). In proposito si evidenzia che ai fini della definizione dei parametri di prezzo-qualità di cui all'articolo 26 della L. 488/1999, rileva il comma 507 dell'articolo 1, della L. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), il quale prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze definisce, con proprio decreto (D.M. 21 giugno 2016.), sentita l'autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo delle prestazioni nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica, le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip e che, conseguentemente all'attivazione di dette convenzioni, sono pubblicati sul sito istituzionale del ministero dell'economia e delle finanze e nel portale degli acquisti in rete i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi che costituiscono i parametri di prezzo qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 488/1999.

Il successivo comma 573 della Legge 24 Dicembre 2007, n. 244 definisce l'ambito dei soggetti legittimati ad effettuare acquisti attraverso le convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, attribuendo, in particolare, la facoltà di adesione a tutte le amministrazioni aggiudicatrici.

Tale disposizione è stata modificata dall'art. 1 comma 496 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), che ha esteso l'ambito soggettivo, attribuendo la possibilità di ricorrere alle convenzioni Consip S.p.A. a tutte le stazioni appaltanti.

L'art. 2, comma 574, infine, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze individui, con apposito decreto e sulla base della rilevazione dei fabbisogni, segnatamente in relazione agli acquisti d'importo superiore alla soglia comunitaria, secondo la rilevanza del valore complessivo stimato, il grado di standardizzazione dei beni e dei servizi e il livello di aggregazione della relativa domanda, le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip S.p.A. per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla stessa Consip S.p.A. in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'Accordo Quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici.

I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 574)

Allo specifico ambito di intervento sono ricondotte tre macroaree di attività, ovvero:

- realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni statali (cfr. art. 2 comma 569);
- costruzione degli "indicatori di spesa sostenibile" (cfr. art. 2 comma 570);
- implementazione degli Accordi Quadro e/o delle Gare su Delega relative alla spesa specifica di una o più amministrazioni statali (cfr. art. 2 comma 574).

Realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni

Nel 2008 è stato istituito un sistema informatico di rilevazione dei dati di previsione dei fabbisogni di spesa per beni e servizi acquistati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (con le esclusioni previste dalla normativa). In particolare, dal 2009 la rilevazione è effettuata attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e realizzata, successivamente alla chiusura del bilancio dello Stato, in modo da permettere alle amministrazioni di effettuare previsioni tenendo conto delle effettive disponibilità economiche.

Nello specifico, con circolare n. 12 del 20 febbraio 2009, emanata congiuntamente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, è stato richiesto ai Centri di Responsabilità delle amministrazioni individuate dalla normativa di riferimento, di fornire la previsione dei fabbisogni relativi alla totalità dei beni e servizi da acquistare annualmente (circa 300 voci di spesa) riconducibili al terzo livello del Piano dei Conti della contabilità economica analitica dello Stato previsto dal D. Lgs. 279/97 ed aggiornato con D.M. n. 66233 dell'8 giugno 2007.

Le attività di rilevazione hanno pertanto cadenza annuale e richiedono circa 30 giorni per la loro effettuazione. Nei mesi di marzo-aprile si conclude di solito la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati vengono poi analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate entro il mese di luglio.

Le informazioni ottenute supportano nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti le seguenti attività:

- l'individuazione di eventuali nuove merceologie su cui attivare Convenzioni per le amministrazioni dello Stato, affinando anche la determinazione dei massimali delle convenzioni stesse;

- l'individuazione di tipologie di beni e servizi per le quali le amministrazioni dello Stato ricorrono a Consip S.p.A. per la realizzazione di Accordi Quadro e/o Gare su Delega;

La rilevazione 2016, effettuata sul sistema SCAI, ha visto la partecipazione di 107 Centri di Responsabilità dei Ministeri (su un totale di 117) con un'adesione di circa il 91% in aumento rispetto al 2015, quando si era registrata una partecipazione dell'86%. L'aumento di partecipazione è da attribuirsi in particolare ai Ministeri dello sviluppo economico e dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca.

TAVOLA 1

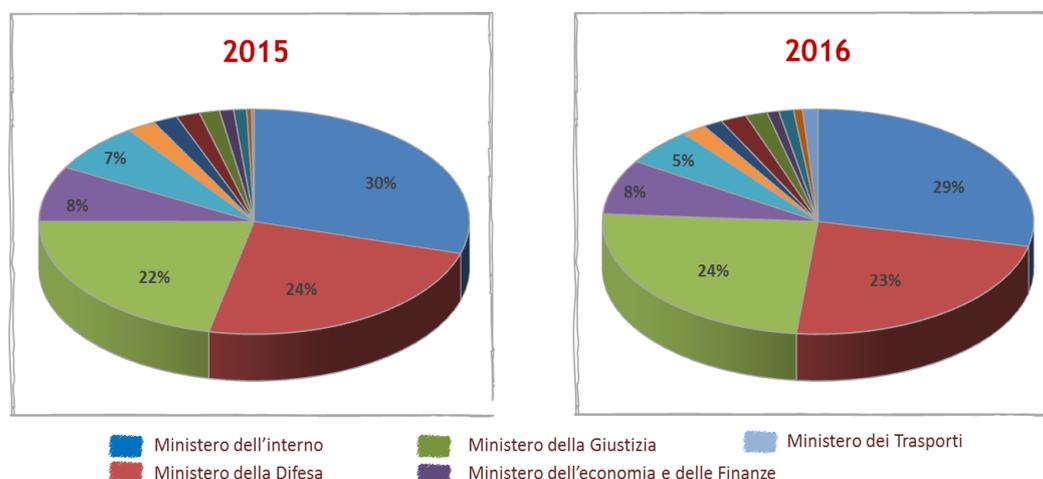
	2015			2016		
	CDR					
	CDR TOTALI	Dichiaranti		CDR TOTALI	Dichiaranti	
CDR DICHIARA NTI (N°)		CDR DICHIARA NTI (%)	CDR DICHIARA NTI (N°)		CDR DICHIARA NTI (%)	
MINISTERI						
MINISTERO DELLA DIFESA	7	7	100%	7	7	100%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	5	100%	5	5	100%
MINISTERO DELL'INTERNO	6	5	83%	6	5	83%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6	6	100%	6	6	100%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	14	7	50%	14	7	50%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	5	5	100%	5	5	100%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	12	12	100%	12	12	100%
MINISTERO DELLA SALUTE	14	14	100%	14	14	100%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	4	3	75%	4	4	100%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	5	4	80%	5	4	80%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	9	9	100%	9	9	100%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	13	13	100%	13	13	100%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	17	11	65%	17	16	94%
TOTALE	117	101	86%	117	107	91%

Complessivamente, la spesa per beni e servizi potenzialmente affrontabile con gli Strumenti di razionalizzazione del Programma prevista dai Centri di Responsabilità dei Ministeri per il 2016 ha raggiunto quasi i 3,0 miliardi di euro, anch'essa in aumento rispetto al dato dell'anno precedente (per il 2015 è stata di circa 2,7 miliardi di euro).

Nell'anno è stata svolta l'attività di elaborazione dei dati di previsione di spesa dei Ministeri raccolti, finalizzata all'individuazione di nuove categorie merceologiche da affrontare con iniziative del Programma e alla quantificazione dei reali fabbisogni in termini di beni e servizi per il corretto dimensionamento delle iniziative.

I Ministeri a più alta spesa prevista si sono confermati il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia e il Ministero della Difesa, che da soli hanno dichiarato un fabbisogno pari al 76% del totale della spesa per beni e servizi dei Ministeri. Di seguito si mostra un grafico relativo alla distribuzione della spesa rilevata per Ministero.

FIGURA 1



In ottemperanza a quanto previsto nella Finanziaria 2008 - art. 2 comma 570- sono state sviluppate attività finalizzate alla costruzione e diffusione di indicatori di spesa sostenibile, volti a indirizzare le amministrazioni verso modelli di comportamento virtuosi, orientati all'efficienza dei consumi. Tali attività sono state promosse e governate da uno specifico tavolo di lavoro, composto dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e da Consip S.p.A.

Il progetto si è articolato in tre fasi: (1) la fase di progettazione, relativa alla definizione di una metodologia per la costruzione degli indicatori di spesa sostenibile; (2) la fase pilota, in cui è stata sperimentata e messa a punto la metodologia con un numero limitato di amministrazioni e su un insieme circoscritto di indicatori; (3) la fase di definizione di livelli ottimali di consumo. La fase di progettazione della metodologia e la fase pilota si sono svolte nel 2009.

I risultati raggiunti nella fase pilota sono stati condivisi con le amministrazioni che hanno partecipato alla sperimentazione, anche al fine di raccogliere utili *feed-back* e suggerimenti da utilizzare nella fase successiva.

Nel corso del 2010 l'esperienza maturata nell'ambito del progetto pilota ha permesso di sviluppare un applicativo *web-based* volto a realizzare per l'anno 2011 una rilevazione *on-line* presso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, su un paniere costituito di otto merceologie afferenti ai consumi intermedi, di cui sette già oggetto del progetto pilota. Tale rilevazione è stata realizzata nell'ambito di quanto disposto dall'art. 8 comma 5 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010 n. 122, comma successivamente abrogato dall'art. 10, comma 6 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98.

I suddetti dati sono stati opportunamente integrati da un'ulteriore analisi di dati endogeni alla Pubblica Amministrazione o esogeni a quest'ultima, provenienti

da studi di settore o da aziende private, al fine di costruire un *benchmark* che potesse contribuire alla definizione finale degli indicatori di spesa sostenibile. Sulla scorta degli elementi raccolti, è stato possibile nel 2011 affinare il *set* di indicatori di spesa sostenibile, sviluppati nell'ambito della sperimentazione, sulle otto merceologie investigate: fotocopiatrici-stampanti, veicoli, energia elettrica, telefonia fissa, telefonia mobile, carta, carburanti/lubrificanti e combustibili da riscaldamento.

Nel corso del 2012 è stato possibile ampliare la banca dati su cui effettuare nuove e più puntuali analisi sui comportamenti di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzate anche all'individuazione di opportuni indicatori per il confronto tra le stesse amministrazioni.

Ciò anche grazie a quanto disposto dal comma 2 all'art. 8 D.L. 52/2012, che recita: "Ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmette, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip S.p.A. i dati di cui al comma 1" relativi a procedure di gara per l'acquisizione di servizi e forniture. Gli indicatori elaborati sulla scorta dei dati pervenuti dall'Osservatorio sono stati utilizzati per l'individuazione nel 2012 e la verifica nel 2013 delle diverse disposizioni inerenti la *spending review*. In particolare, con riferimento a quelle riguardanti la rilevazione della quota di spesa pubblica effettuata dalle diverse amministrazioni affinché la stessa sia intercettata dalle Centrali che svolgono aggregazione di domanda.

È stata inoltre realizzata una modalità più strutturata di acquisizione, classificazione e analisi dei dati forniti dall'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (ora ANAC) anche mediante l'ausilio di strumenti informativi dedicati nell'ambito del sistema di *Data warehouse*.

Nel corso del 2016 sono stati utilizzati i dati di ANAC dell'ultimo quadriennio per analisi di supporto alle decisioni relative alle politiche di attuazione della *spending review* nell'ambito della attività del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori e sono proseguite le attività di analisi dei dati finalizzate alla comprensione dei comportamenti di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni.

Realizzazione di Accordi Quadro e/o Gare su Delega relativi alla spesa specifica

A seguito delle attività di rilevazione e di analisi dei fabbisogni, con Decreto 12 febbraio 2009 (G.U. n. 65 del 19 Marzo 2009), sono state individuate le sotto elencate merceologie, per il cui acquisto le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere a Consip S.p.A. ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro:

1. Carburanti avio - Gara su Delega;
2. Trasferte di lavoro - Accordo Quadro;
3. Ristorazione collettiva - Accordo Quadro.

Su delega del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stata ripubblicata in data 26 giugno 2014 la gara avente ad oggetto la fornitura di "Carburanti avio". La procedura di gara è stata aggiudicata nel mese di novembre 2014 e l'Amministrazione ha proceduto alla stipula del contratto nel mese di dicembre 2014. Il contratto ha durata di 36 mesi, per cui sarà vigente fino al termine del 2017.

La prima edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro" è stata attivata in data 31 maggio 2011 ed è terminata il 30 maggio 2014. Nel corso dei tre anni di attività dell'iniziativa le amministrazioni contraenti hanno pubblicato complessivamente 70 Appalti Specifici (12 nel 2011, 19 nel 2012, 25 nel 2013 e 14 nel 2014) aggiudicandone 69 (1 appalto specifico è stato revocato).

La seconda edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro" è stata attivata in data 21 gennaio 2015 e terminerà il 20 gennaio 2018. Nel corso del 2016 le amministrazioni contraenti hanno pubblicato 26 Appalti Specifici, aggiudicandone 18, per un totale di spesa gestita pari a 350 milioni di euro. Tali attività sono state svolte attraverso la piattaforma telematica messa a disposizione da Consip S.p.A.

Relativamente all'accordo quadro "Ristorazione collettiva", in considerazione dell'elevato numero di variabili che caratterizzano il servizio, nonché della molteplicità delle possibili combinazioni derivanti dalla estrema specificità delle richieste delle amministrazioni, si conferma anche per il 2016 la carenza di sufficienti garanzie in termini di probabilità di successo di un accordo quadro. Per tale ragione, sono allo studio modalità di presidio della merceologia attraverso altri strumenti.

PAGINA BIANCA

II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (ART. 2, COMMA 572)

La Legge di Stabilità 2016 ha rafforzato il concetto, originariamente introdotto dall'art. 10, comma 3, del DL n. 66/2014, limitatamente alle convenzioni cui è stato possibile ricorrere tra il 1° gennaio 2013 e la data di entrata in vigore DL 66 medesimo, delle “caratteristiche essenziali” che qualificano le “prestazioni principali”, ovvero i beni ed i servizi disponibili nelle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A.. In particolare il comma 507 prevede che: “Il Ministro dell'economia e delle finanze definisce, con proprio decreto, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo della prestazione nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica, le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Conseguentemente all'attivazione delle Convenzioni di cui al periodo precedente, sono pubblicati nel sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze e nel portale degli acquisti in rete i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488.”.

Tali caratteristiche essenziali rappresentano i parametri che le amministrazioni dovranno tenere in considerazione sia per la valutazione del *benchmark* sia per l'analisi dell'adeguatezza del bene/servizio disponibile in convenzione rispetto all'esigenza da soddisfare. Con l'emanazione del Decreto del 21 giugno 2016, sono individuate le prestazioni principali e le relative caratteristiche essenziali che possono essere acquisite tramite convenzione ex art. 26. All'attivazione delle convenzioni, sono pubblicate sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, il Portale acquisti in rete PA i valori di dette caratteristiche essenziali ed i relativi prezzi ottenuti a valle delle procedure d'acquisto.

Inoltre il comma 510 stabilisce che: “Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le Convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.”.

PAGINA BIANCA

III. FACOLTA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP S.P.A. ATTRIBUITA ALLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI COSÌ COME SOGGETTIVAMENTE AMPLIATE DALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 (ART. 2 COMMA 573)

Il ricorso da parte delle ulteriori amministrazioni aggiudicatrici descritte all'art. 3 comma 1 del Nuovo Codice dei contratti (D. Lgs. 50/2016)- ivi dunque compresi gli Organismi di diritto pubblico - alle convenzioni rese disponibili nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, permette ad oggi una puntuale rilevazione degli impatti della norma in termini di risparmi conseguiti. In particolare:

TAVOLA 2

	Erogato (1)	Risparmio diretto (2)
Totale al 31/12/2016	3.549.657.571	598.413.959
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	471.084.523	51.691.189
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	13,27%	8,64%

(1) Valore di pre-consuntivo. L'**Erogato** è il valore complessivo (effettivo o stimato) delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dai Fornitori di beni e dai Prestatori di servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o periodi precedenti.

(2) Il **Risparmio diretto** è da intendersi come risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle amministrazioni tramite le convenzioni MEF/Consip S.p.A.. Tali acquisti vengono misurati attraverso i flussi di erogato.

Il valore di erogato 2016 delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 cui è stata riconosciuta facoltà di aderire alle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A. risulta superiore a quello registrato nel 2015 (da circa 427 milioni di euro nel 2015 a circa 471 milioni di euro nel 2016), mentre con riferimento al Risparmio Diretto si registrano valori sostanzialmente invariati (circa 52 milioni di euro nel 2015 e nel 2016).

Come evidenziato nella tabella sottostante, il *trend* dei valori di erogato delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 cui è stata riconosciuta facoltà di aderire alle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. evidenzia, nel primo mese del 2017, un decremento della percentuale media relativa all'erogato totale rispetto al 2016.

TAVOLA 3

	Erogato	Risparmio diretto
Totale al 31/01/2017	213.041.472	38.558.497
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	24.744.726	2.792.142
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	11,61%	7,24%

PAGINA BIANCA

IV. RISPARMI CONSEGUITI

Ai fini di una valorizzazione puntuale dei risparmi conseguiti, l'analisi delle singole misure adottate a seguito delle misure contenute nella Legge Finanziaria per il 2008 evidenzia come, per alcune di esse quali ad esempio gli indicatori di spesa sostenibile, non risulti possibile enucleare compiutamente gli effetti, in termini di risparmio, dai risultati conseguiti dal "Sistema delle Convenzioni".

Il Sistema delle Convenzioni, a sua volta inserito nel più ampio contesto del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti - che contempla tutta una serie di ulteriori strumenti atti a generare risparmio quali, ad esempio, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, gli Accordi Quadro, le Gare in *Application Service Provider* (ASP) e su Delega, il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA) - promuove verso le amministrazioni acquirenti un comportamento volto all'adesione ai parametri di prezzo e qualità per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da *benchmark*).

Di seguito sono illustrati i risultati conseguiti per il 2016, in termini di risparmio, dal Sistema delle Convenzioni (valori di pre-consuntivo):

TAVOLA 4 VALORI IN EURO ALLA CHIUSURA (Dicembre 2016)

Risparmio potenziale (1)	2.909.673.300
di cui: Risparmio Benchmark (2)	2.311.259.341
Risparmio Diretto	598.413.959

(1) Il **Risparmio Potenziale** rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate convenzioni nazionali. Tale valore viene individuato - a seguito dell'aggiudicazione delle convenzioni - raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione Consip S.p.A.. Il Risparmio potenziale risulta costituito da 2 diverse componenti: il risparmio "diretto" ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto *benchmark*). I valori di risparmio sono confermati dai risultati delle indagini ISTAT/MEF sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" (www.mef.gov.it)

(2) Risparmio **da benchmark** risulta determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle convenzioni Consip, a cui le amministrazioni devono far riferimento per le gare espletate in autonomia.



170570018641